

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Přírodovědecká fakulta

katedra sociální geografie a regionálního rozvoje



**Zapojení veřejnosti do plánování a realizace projektů
na příkladu města Český Krumlov**

*Public involvement in planning and implementation of
projects: the case of Český Krumlov*

Bakalářská práce

Kristýna Meislová

Praha 2009

Vedoucí bakalářské práce: RNDr. Jana Tmelová, Ph.D.

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracovala samostatně a že jsem všechny použité prameny řádně citovala.

V Praze dne 18. 5. 2009

.....
Kristýna Meislová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat vedoucí práce RNDr. Janě Temelové, Ph.D za vstřícnost a cenné poznámky při zpracování této práce a své rodině a přátelům za trpělivost a podporu.

Abstact

This bachelor thesis deals with public involvement in process of planning and implementation of projects at the local level. The main aim is to assess level of participation in planning of projects in the town of Český Krumlov. The first part is based on theoretical concepts of citizen participation and defines a typology of engagement mechanisms. Further this work shows possibility of involvement of the public enshrined in legislation in Czech Republic. These options are graded according to defined types of engagement mechanisms. The practical part focuses on methods and level of participation in two selected projects in the town of Český Krumlov. By analysing of documents, this work reconstructs the process of planning and implementation of the projects and by using the typology of mechanisms assesses the way the public participate. An important finding is that even if the council of Český Krumlov had not developed a great effort to involve citizens in planning of projects, citizens tried to express their position by mechanisms that the council had not initiated.

Key words: engagement, level of engagement, citizen participation, communication, city planning, Český Krumlov

Abstrakt

Předkládaná bakalářská práce se zabývá zapojením veřejnosti do procesu plánování a realizace projektů na lokální úrovni. Hlavním cílem je zhodnotit úroveň participace při plánování projektů ve městě Český Krumlov. Vychází z teoretických konceptů zapojení veřejnosti a v první části vymezuje typologii mechanismů zapojení. Dále práce podává přehled legislativních možností zapojení veřejnosti v České republice a třídí je podle vymezené typologie. Praktická část se zaměřuje na úroveň zapojení veřejnosti ve dvou vybraných projektech ve městě Český Krumlov. Analýzou dokumentů rekonstruuje průběh plánování a realizace konkrétních projektů a pomocí typologie hodnotí způsob zapojení veřejnosti. Důležitým zjištěním je, že i když zastupitelstvo Českého Krumlova nevyvinulo velkou snahu zapojit své občany do plánování projektů, občané města se snažili vyjádřit svůj postoj prostředky, které město neiniciovalo.

Klíčová slova: zapojení, úroveň zapojení, participace občanů, komunikace, městské plánování, Český Krumlov

OBSAH

Seznam použitých zkratek	6
Seznam tabulek a grafů	6
Seznam obrázků	6
1 ÚVOD.....	7
2 TEORIE ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI.....	10
2.1 Vymezení pojmu participace veřejnosti	10
2.2 Mechanismy zapojení veřejnosti	12
2.2.1 Typologie mechanismů.....	15
2.3 Sporné výsledky zapojení veřejnosti	17
2.4 Výzkumné otázky	20
3 METODIKA A DISKUZE DAT	22
4 ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI V ČR.....	24
4.1 Legislativní ukotvení	24
4.2 Základní uplatnění a třídění legislativních možností.....	25
4.2.1 Další procesy využívající participační mechanismy.....	28
4.2.2 Prostředky umožněné členstvím v EU.....	31
5 ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI V PRAXI ČESKÉHO KRUMLOVA	33
5.1 Základní charakteristiky	33
5.1.1 Charakteristika obce a jejích obyvatel	33
5.1.2 Volební účast	34
5.1.3 Plánování v Českém Krumlově	35
5.2 Plánování s občany v praxi	36
5.2.1 Příklad 1 – Koncepce dopravy v klidu.....	36
5.2.2 Analýza role veřejnosti	40
5.2.3 Příklad 2 – Revitalizace areálu kasáren Vyšný.....	42
5.2.4 Analýza role veřejnosti	44
6 DISKUZE ZPŮSOBU A ÚČINNOSTI ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI.....	46
7 ZÁVĚR	49
Seznam použitých zdrojů informací	52
Seznam příloh.....	59

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČKRF	Českokrumlovský rozvojový fond
ČR	Český republika
EIA	Environmental Impact Assessment
EU	Evropská unie
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
MA21	Místní agenda 21
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPVS	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NDOP	Národní databáze občanských podniků
SEA	Strategic Environmental Assessment
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USA	United States of America (Spojené státy americké)

SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

Tabulka 1	Typologie mechanismů zapojení veřejnosti	16
Tabulka 2	Charakteristika proměnných v typologii mechanismů	17
Tabulka 3	Použité dokumenty	23
Graf 1	Vzdělanostní struktura	34
Graf 2	Volební účast v Českém Krumlově	35
Tabulka 4	Použití typů mechanismů zapojení v případě 1	41
Tabulka 5	Použití typů mechanismů zapojení v případě 2	45

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1	7 kroků k zapojení veřejnosti do plánování	20
Obrázek 2	Komponenty parkovacího systému	38
Obrázek 3	Skelet panelového domu před a po demolici	42
Obrázek 4	Nevyužívaný prostor kasáren	43
Obrázek 5	Letecký snímek kasáren	43

1 ÚVOD

Koncept účasti veřejnosti na rozhodování je zejména ve Spojených státech amerických rozvíjen již od poloviny minulého století (Day, 1997). V současnosti je zapojení široké veřejnosti do procesů plánování a rozhodování mezinárodním trendem (Rowe a Frewer, 2005) a obecně se usuzuje, že pokud se občané aktivně zapojují, je vláda demokratičtější a efektivnější (Healey, 2003). Minimálně by zahrnutí veřejnosti mělo vést k větší spravedlivosti demokratické vlády (Lauber a Knuth, 1997). Ve vyspělých státech Evropy a Spojených státech amerických se na mikroregionální úrovni, čili na úrovni místní samosprávy, rozvíjí četné snahy o to, jak aktivně zapojit veřejnost do rozhodování o jednotlivých projektech i do dlouhodobého plánování, zkrátka do aktivní tvorby vizí o vlastní obci či regionu. Avšak tyto snahy jsou často jen chaotickým, nekoordinovaným sledem návrhů, projektů, vyhlášek či paragrafů v jednotlivých zákonech. Neexistuje ucelený všeobecně platný koncept, či typologie, která by poskytovala jednotný návod, jak efektivně zapojit veřejnost do rozhodování o rozvoji vlastní obce. Celá koncepce se řídí jen řadou obecných mechanismů a doporučení, jak přiblížit projektování veřejnosti. Je tomu tak proto, že v této sféře je velmi obtížné definovat, co znamená efektivní zapojení veřejnosti, kde je přínosné a naopak, kde veřejnost působí spíše jako faktor brzdící a nekonstruktivní (Irvin a Stansbury, 2004).

V zemích, jako je Česká republika, poznamenaných dekádami trvajícím centrálním plánováním, příprava na vstup do EU poskytla jistou motivaci nejen k zavedení tržní ekonomiky, ale i k znovuoživení demokratických institucí a decentralizaci moci na místní úroveň (Davoudi, 2006). I když zavedení místních samospráv přiblížilo samotný rozhodovací proces k občanům, na rozvoj interakce mezi občanem a zastupitelstvem se dlouho zapomínalo. Účast na rozhodování by totiž podle některých měla mít především vzdělávací funkci (Irvin a Stansbury, 2004; Coaffe a Healey, 2003). Vychází z předpokladu, že občan, který je nějakým způsobem zapojen, je také více obeznámen s celkovou situací a je-li spolupráce dlouhodobá a opakovaná, stává se z něj občan expert, který má více pochopení pro některé méně populární kroky a může přinášet i konstruktivní nápady. Zasvěcený občan může fungovat i jako přirozená

kontrola činnosti místních samospráv, které mají tendenci, stejně jako parlament, podléhat politickým zájmům (Irvin a Stansbury, 2004). V této práci se proto zaměřuji na úroveň a význam zapojení veřejnosti do rozhodování na městské úrovni v České republice.

Tlak, který se v současnosti vyvíjí na posun od státu „obstarávajícího“ ke státu „umožňujícímu a opravňujícímu“ je velmi silný, avšak v praxi se nejen Česká republika potýká s nezájmem občanů se aktivně účastnit (Davoudi, 2006). Otázkou je, zda je flegmaticnost jen pozůstatek dřívější svázanosti, nedostatku informací a možností, nebo pocit zbytečného úsilí, vycházejícího z důvodů jako je např. ignorace ze strany volených zástupců.

Hlavním cílem této práce je zjistit, **jaké úrovně a účinnosti dosahuje spolupráce občanů a zastupitelstva na konkrétních projektech** ve městě, jako je Český Krumlov. S tím souvisí dílčí cíle, kterými jsou vymezení pojmu participace veřejnosti, nalezení vhodné typologie mechanismů a aktuální možnosti zapojení občanů do rozhodování a plánování v České republice.

Bakalářská práce odpovídá na následující výzkumné otázky:

- *Jakou podporu a prostor k participaci v případě vybraných projektů poskytuje občanům Českého Krumlova zastupitelstvo města?*
- *Využívají občané města aktivně možnosti zapojení do procesu plánování a realizace projektů?*
- *Jaké výsledky účast veřejnosti přinesla?*

Práce je rozdělena do sedmi částí. Úvodní kapitoly jsou zaměřeny spíše teoreticky, zabývají se vymezením pojmů a definováním obecných problémů zapojení veřejnosti do plánování a rozhodování. Tyto kapitoly také nastiňují, jak by mohla vypadat obecná typologie mechanismů zapojení veřejnosti. Legislativním zakotvením a reálnou praxí v České republice se pak zabývá kapitola čtvrtá.

Jelikož hlavním tématem práce je účast veřejnosti na plánování a rozhodování o projektech na úrovni města, další kapitoly se problematiku snaží přiblížit na dvou projektech na území Českého Krumlova. Tato část se zabývá aplikací poznatků o participaci občanů a snaží se vysledovat způsoby zapojení veřejnosti a zájem samotného zastupitelstva na zahrnutí občanů do projektového a plánovacího řízení.

Samotné hodnocení a závěry jsou uvedeny v posledních kapitolách, jejichž cílem je zjistit míru, účinnost a formy zapojení veřejnosti na pozadí české mentality a prostředí poznamenaného centrálním plánováním, ale v ambiciózním a světu otevřeném městě Český Krumlov.

2 TEORIE ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Ke zpracování teoretického rámce jsem použila převážně zahraniční literaturu. V české literatuře jsou informace o zapojení veřejnosti omezené, většinou jsou součástí publikací o strategickém a územním plánování, nebo jsou obsaženy v zákonech. Teorií participativní demokracie se u nás zabývají více práce politologické. Často jsem byla nucena hledat výstižné české ekvivalenty k anglickým pojmům v typologii mechanismů od různých autorů. Zahraniční literatura je v této problematice rovněž poměrně nová a v používaných pojmech nejednotná. Například samotný pojem zapojení veřejnosti je v anglickém jazyce možné vyjádřit několika termíny. Nejčastěji se používají výrazy *citizen participation*, *engagement* nebo také *collaborative planning*. V typologii, kterou tato práce používá pro klasifikaci nástrojů v praxi, se rozlišuje několik úrovní zapojení a pojem *participation* (tzn. participace) má specifické vymezení, zatímco *engagement* (tzn. zapojení) vyjadřuje obecnější úroveň a je pojmu participace nadřazen.

2.1 Vymezení pojmu participace veřejnosti

Podle mnoha autorů je rozhodování vytvářené ve spolupráci s občanem (v anglické literatuře popisována výrazy „*engagement*“, „*collaborative planning*“, „*comunicative planning*“ nebo „*citizen participation*“) novým paradigmatem, které dominuje teoriím plánování rozvoje města (Alexander, 1997; Innes, 1995; Julian et al., 1997; Allmendinger, 2001). Pojetí teorie participace se liší podle přístupu k síle vlivu struktur a jedince (Allmendinger a Tewdwr-Jones, 2002).

Ve většině teorií se za participační demokracii nepovažují tradiční modely vládnutí, kdy zvolení zástupci dále rozhodují s poradní pomocí jmenovaných odborníků (Irvin a Stansbury, 2005). I v současné době, se takový model používá právě i v případě municipálního rozhodování - například běžným postupem zpracování strategických a územních plánů obcí bývá kompletní tvorba tzv. *plánu na míru* odbornou firmou, která jen těžko komunikuje se samotnými občany a část veřejného projednání zůstává jen jakousi povinností zdržující celý proces (Lawrence a Deagen, 2001).

Konkrétní představu o participaci poskytují vymezení staršího data, která tvrdí, že participace vyžaduje poskytnutí skutečného vlivu na rozhodování skupinám, kterých se tato rozhodnutí bezprostředně týkají (Irland a Vincent, 1979). Takto úzce vnímaná participace vycházela zejména z předpokladu, že je neefektivní a předně nedůležité vyžadovat vyjádření od jednotlivých občanů o věcech všeobecných, týkajících se např. veřejných pozemků, jelikož jen velmi malá část veřejnosti vůbec projevuje zájem se procesu plánování zúčastnit (Williams et al., 2001). Přímá participace se chápala spíše jako nadstavbová složka demokratického chodu společnosti a sahala se k ní pouze v případě nezbytně nutných (Allmendinger a Tewdwr-Jones, 2002).

Na začátku 21. století se k zapojování veřejnosti přistupuje jinak a prioritou je vychovat občana takového, který se bude zajímat i o věci veřejné, které se bezprostředně nedotýkají jeho, respektive jeho majetku (Mayer et al., 1995). Participace je v současnosti vnímaná více jako dialog občanů s volenými zástupci. Dnes se standardně „zapojení veřejnosti zabývá především tím, jak úřední projektanti pracují na shodě a dosahují dohod s rozličnými komunitami při vytváření územních, strategických a jiných plánů“ (Allmendinger, 2002, str. 182). Obecně vzato, participace veřejnosti je „praxe zapojení či zahrnutí příslušníků veřejnosti do jednacíh, rozhodovacích a politiku utvářejících aktivit institucí zodpovědných za hospodářský a politický rozvoj“ (Rowe a Frewer, 2005, str. 253).

Hranice toho, co je a není zapojení je přinejmenším sporná a důležité je rozlišovat mezi postupy, kdy se veřejnost aktivně účastní plánování a postupy, kdy už se o participační proces nejedná (Rowe a Frewer, 2005). Zde je proto důležité konceptuálně odlišovat jednotlivé situace a nezahrnovat vše jedním pojmem (Arnstein, 1969; Nelkin a Pollak, 1979; Wiedmann, 1993; Rowe a Frewer, 2005).

V moderním demokratickém státě se považuje za nutné zapojení veřejnosti umožnit takové, aby řešení a rozvojové plány byly produktem společné interakce celé řady skupin a dále se staly záchytným bodem pro další spolupráci (Healey, 1993). K umožnění takovéto spolupráce musí být výměny mezi zúčastněnými srozumitelné, pravdivé, upřímné a opodstatněné – to jsou čtyři základní opory interakce (Taylor, 1995).

Je zřejmé, že vymezení pojmu participace veřejnosti se v teoriích liší. Jednotlivé teorie vlastním způsobem zohledňují řadu kritérií a následně vymezují stupně,

či kategorie zapojení veřejnosti, podle způsobu, jakým občané zasahují a podle úrovně vlivu, který je občanům v participačním procesu poskytnut. Různá kritéria a nejednotnost terminologie způsobuje, že jsou pojmy v některých studiích používány jako synonyma (*např. engagement - participation*), zatímco v jiných je jejich význam odlišný (*engagement* je nadřazené *participation*).

Nalézt přesné vymezení, natož definici pojmů, je složité. Nejasnost významu participace veřejnosti ztěžuje vytváření modelů (viz další kapitoly) a jejich aplikaci v praxi. Pro tuto práci je však důležité přijmout určitá kritéria participace.

Jedním ze základních předpokladů zapojení veřejnosti do procesů rozhodování autoři zdůrazňují především tok informací mezi občany a jejich zastupiteli (Lauber a Knuth, 1997). Tento tok rozlišují *např.* Rowe a Frewer (2005), a to na *veřejnou komunikaci* (jednosměrný proud zpráv ve směru zastupitel občan), *veřejnou konzultaci* (informace je předána členem veřejnosti zastupiteli, ale další proces je iniciovaný zastupiteli), a *veřejné participaci* (specifická forma dialogu). Prostředky, které zahrnuje česká legislativa (blíže ve 4. kapitole) umožňují různou úroveň zapojení a tok informací je i pro jednotlivé techniky klíčový. Proto práce používá typologii mechanismů, která počítá s různou mírou participace a snaží se též vymezit stupně, které by hierarchicky postihovaly míru angažovanosti občanů. V dalších kapitolách je termín *zapojení veřejnosti* nadřazen *participaci*. Zapojení veřejnosti obsahuje veškeré aktivity, které umožňují občanům interakci s volenými zástupci a jejich činnostmi, zatímco participace představuje kategorii konkrétních způsobů účasti.

2.2 Mechanismy zapojení veřejnosti

Modelů popisujících metodiku mechanismů zapojení veřejnosti bylo zpracováno od počátku zájmu o tuto problematiku celá řada. Rozlišování mechanismů jde prakticky ruku v ruce s chápáním pojmu, které bylo nastíněno v předchozí kapitole. Modely se liší přístupem k samotným filosofickým základům participativní demokracie (v současné době *např.* Healy inspirovaná Giddensem a paralelně práce Forestera čerpající z Habermase), avšak potřeba třídit mechanismy zejména podle jejich významu a účinnosti s rostoucí komplikovaností samotného plánování je zřejmá (Allmendinger a Tewdwr-Jones, 2002). Teoretici se shodují, že vytvoření typologie kategorií podobně

fungujících mechanismů by měla usnadnit jejich aplikaci v praxi. Postižení veškerých technik je velmi obtížné i vzhledem k tomu, že se tato sféra stále rozvíjí.

Klasifikací mechanismů se zabývala ve své práci již Rosener (1975). Uvedla třicet devět různých „technik“ vycházejících z procedur jako jsou např. dotazníky, občanská referenda a konference. Dále je třídí do několika kategorií přiřazením specifických vlastností. Ale nevytváří model, který by vysvětloval, jak klasifikaci použít.

Dalším, kdo se mechanismy důkladně zabýval byl Glass (1979), který rozlišuje mechanismy podle jejich účelu (informace zprostředkující, edukativní, oporu tvořící, napomáhající vytváření dodatečných rozhodnutí a mechanismy s reprezentativním přínosem). Dále je pak dělí do „technických kategorií“ podle jejich stavby na strukturované, nestrukturované; aktivní a pasivní procesy.

Zcela jiný přístup volí Nelkin a Pollak (1979), kteří zakládají rozdělení na „třech základních problémech, které má veřejnost s přijímáním rozhodnutí“ (tj. nedostatečná důvěra, odcizení a nepostačující informace), se kterými spojují konkrétní „modely“ (mechanismy) - konkrétně poradní modely, konzultační modely a informační modely.

V nedávné práci nazvané *Participation Works!* (New Economics Foundation, 1999) je rozpracováno 21 technik (a nastíněno nejméně tucet dalších), které obsahují i relativně moderní mechanismy typu „akční plánování“ a „občanskou porotu“, plus další mechanismy, které jsou vlastní specifickým organizacím. Pokrokem takové typologie je, že podrobně vysvětluje, jak mechanismy fungují.

Z předešlých prací do značné míry čerpají Rowe a Frewer (2005), kteří se zabývají přímo typologií participace. Základem jejich modelu je znalost co nejvíce možných typů mechanismů. Proto nejprve uvádí více než sto mechanismů, založených na zkušenostech v USA a Velké Británii, přičemž zdůrazňují možnost existence mnoha dalších technik v jiných zemích a až poté se zabývají jejich fungováním a vytvářením typologie.

Z výše uvedeného vyplývá, že všechny typologie řadí mechanismy do různě zvolených tříd, podle určitých kritérií. Pozitivem moderních modelů je, že se nesoustředí jen na popis mnoha mechanismů, ale snaží se je třídit do kategorií podle funkce. To může pomoci při výběru technik, pokud existují specifické požadavky na jejich potenciální účinek (tj. čeho použitím technik zapojení veřejnosti chceme dosáhnout). Problémem je, že každá typologie používá jinou sestavu specifických

kritérií. Navzájem nejsou typologie kvůli rozdílnému důrazu na jednotlivá kritéria porovnatelné, jelikož jsou stejné mechanismy v odlišných modelech na pomyslné stupnici zapojení veřejnosti na různých úrovních. Klíčová se tedy jeví být zmíněná kritéria a ne mechanismy samotné.

Nejdůležitějším kritériem je efektivnost (Lauber a Knuth, 1997). Míra efektivity použitého nástroje je diskutabilní, těžko měřitelná a jako v případě participace existuje celá řada definic. Všechny ale opakují dvě společné proměnné. První se týká spravedlivosti a transparentnosti mechanismu, což je spíš otázka individuální aplikace. Druhá, signifikantnější, se zajímá schopností dosáhnout zamýšleného cíle, ať už je záměrem vzdělávání veřejnosti, docílení vzájemné shody, vymezení konkrétních plánů nebo jakékoliv jiné aspekty a výsledky procesů (Webler, 1995).

Posouzení efektivity jednotlivých participačních metod a jejich kombinací je v popředí zájmů teoretiků. Svědčí o tom řada případových studií aplikací rozličných mechanismů a jejich modelů. Například, v roce 1996 získali vědci z amerických univerzit (Irvin a Stansbury) grant od americké organizace Environmental protection agency, aby pomohli aplikovat metody zapojení veřejnosti do plánování rozsáhlého projektu revitalizace, přestavby a budoucího využití oblasti Papillion Creek (Omaha, stát Nebraska). Vědci měli, mimo jiné, celý proces sledovat a vyvodit závěry o efektivitě mechanismů. Na základě několika navržených projektů se snažili aplikovat různorodé mechanismy (ankety, veřejná slyšení, informativní telefonní linky, brožury) a zapojit co nejvíce zájmových skupin. Žádný z prostředků však nepomohl zapojit veřejnost do rozhodnutí o tom, který projekt se nakonec realizuje. Efektivita použitých prostředků podle nich, byla velmi nízká.

Jiný případ popisuje ve své práci Coaffee a Healy (2003), kteří se zaměřili na posouzení efektivity nového modelu místní samosprávy v Newcastleu ve Velké Británii. Tamní zastupitelstvo s osmdesáti devíti členy pro celou oblast přešlo počátkem roku 2001 na hierarchický systém menších územních shromáždění pod vedením dvacetičlenného kabinetu. Hlavním mechanismem jsou zde lokální shromáždění, která mají svůj mandát a rozhodnutí vytváří na zasedáních společně s občany. Posouzení efektivity je v tomto případě dlouhodobé a autoři studie zdůrazňují jak pozitiva, tak negativa působení mechanismů. Celkově hodnotí zapojení veřejnosti kladně.

Zkoumáním dalších případů bychom zjistili, že se způsob aplikace mechanismů odlišuje případ od případu.

V této práci bylo vhodné použít do značné míry obecnou typologii, která pomohla specifikovat možnosti, které nabízí česká legislativa a zároveň byla nástrojem analýzy a srovnání případů zapojení veřejnosti v projektování v Českém Krumlově. Za použití hierarchizace zapojení se použitá typologie mechanismů inspiroje modelem Rowe a Frewera (2005), kteří podle směru toku informací rozdělují zapojení veřejnosti na tři větve podle toku informací (*komunikace*, *konzultace*, *participace*). Dále se typologie inspiroje autory (Arnstein, 1969), kteří zdůrazňují míru zapojení občanů a řadí větve zapojení veřejnosti podle stupně interakce na první, druhý a třetí. Participace je nejvyšším, čili třetím stupněm zapojení, kdy dochází k největší interakci, zahrnuje i přímou participativní demokracii, kdy mají občané reálný mandát (referendum). Typologie zde použitá, na rozdíl od Rowe a Frewera nevyjmenovává všechny potenciální mechanismy, ale jen jejich kategorie (proto, aby mohla být aplikovatelná pro Českou republiku), které jsou blíže specifikovány popisem charakteristik.

2.2.1 Typologie mechanismů

Podle Rowe a Frewera je možné dosáhnout efektivnosti použitého nástroje přes co největší a nejsrozumitelnější tok informací. Z hlediska toku informací to má být právě zastupitelstvo, který jeho tok řídí. V případě jejich pojetí *komunikace* mají zastupitelé umožnit co největší přísun informací co největšímu počtu občanů. Za *konzultační* mechanismy považují takové, které umožňují občanům sdělit co nejvíc informací svým zastupitelům, tzn. prostředky, které umožňují občanům sdělit zástupcům své názory a postoje. *Participace* se v tomto pojetí rovná dialogu občanů se zastupiteli.

Tato práce myšlenku tří větví přejímá, ale navíc stanovuje hierarchii těchto větví a co je podstatné, zahrnuje i typy mechanismů, které nemusí iniciovat zastupitelé (petice, demonstrace aj.), tudíž myšlenku jednostranně řízeného informačního toku opouští. Tyto mechanismy totiž vytváří velmi podstatný prostor k vlastní realizaci občanů a česká legislativa takové techniky umožňuje. Tabulka 1 demonstruje podobu typologie použité v této práci.

Tabulka 1: Typologie mechanismů zapojení veřejnosti

Třída	Typ	Proměnná*					Popis mechanismu
		1	2	3	4	5	
1. stupeň (komunikace)	Typ 1 – standardní informační mechanismy (informativní vysílání, noviny, internetové stránky)	ano	-	-	stanovené	ne	Tradiční komunikační mechanismy, které jsou obvyklou součástí veřejných informačních programů. Závisí na veřejnosti zda a o jaké informace se zajímá.
	Typ 2 – veřejná slyšení a setkání	ne	-	-	flexibilní	ano	Závisí na veřejnosti, zda na setkání přijde. Slouží k předání informací veřejnosti o konkrétních projektech a záměrech. Neprobíhá diskuze.
	Typ 3 – informační linky	ne	-	-	flexibilní	ne	Závisí na veřejnosti, zda a o jaké informace se zajímá.
2. stupeň (konzultace)	Typ 1 – ankety, dotazníková šetření, e-mailové dotazování	ano	ne	omezená	-	ne	Metody, které jsou vysoce kontrolovaným způsobem, jak získat odpovědi od občanů na konkrétní otázky.
	Typ 2 – konzultační dokumenty	ano	ne	otevřená	-	ne	Metoda, která má za cíl získat odpovědi na konkrétní téma. Často je tento dokument zaslán okruhu vybraných zainteresovaných občanů, kteří mají omezenou dobu na něj odpovědět.
	Typ 3 – elektronická konzultace, interaktivní webové stránky	ne	ne	otevřená	-	ne	Podobně jako typ 2, který nekontroluje výběr zúčastněných. Za jistých okolností může obsahovat e-mailové dotazování.
	Typ 4 – zaměřená skupina	ano	ano	otevřená	-	ano	Typ preferující kvalitu informací před kvantitou. Jde většinou o jednorázovou konzultaci. Typická je nepočetná skupina občanů, která se soustředí na diskusi o obecných tématech.
	Typ 5 – studijní okruh	ne	ano	otevřená	-	ano	Podobně jako typ 3, soustřeďuje skupinu lidí, která je ale početnější. Schází se častěji a diskutuje konkrétní témata (typické v USA a Švédsku), na která vydávají společná vyjádření. V ČR se používá při komunitním plánování.
	Typ 6 – občanský komise	ano	ano	otevřená	-	ano	Podobně jako předchozí, ale jedná se o stálé skupiny, ve kterých se členové po nějaké době mění. Stanoviska skupin se potvrzují formou hlasování.
	Typ 7 – vyjádření občana (petice, veřejná shromáždění)	ne	ne	otevřená	-	ne	Vlatní vyjádření občanů bez předchozího podnětu volených zástupců.
3. stupeň (participace)	Typ 1 – občanské poroty, tradiční zasedání, plánovací workshopy	ano	ano	otevřená	flexibilní	ano	Typicky řízený výběr účastníků s volnou možností přispívat do diskuze. Výstup skupiny není strukturovaný.
	Typ 2 – taktické skupiny	ano	ano	otevřená	flexibilní	ano	Podobné typu 1 s větším počtem malých skupin, které mají všechny přístup ke stejným informacím, ale pracují odděleně.
	Typ 3 – poradní průzkumy veřejného mínění, poradní hlasování	ano	ano	otevřená	flexibilní	ano	Podobné typu 1, ale se strukturovaným shromážděním. V případě hlasování a veřejného mínění probíhá hlasování před a po diskusi.
	Typ 4 – schůze obecního zastupitelstva s hlasováním	ne	ne	otevřená	flexibilní	ano	Tato skupina může mít více podob. Základní varianta uvažuje s hlasováním přítomných občanů po diskusi.
	Typ 5 – referendum, volby	-	ano	omezená	stanovené	ne	Lidové hlasování, které umožňuje občanům odmítnout či akceptovat návrh úřadů (referenda) a volit své zástupce (volby).
	Typ 6 – správní řízení	ano	ano	omezená	flexibilní	ano	Koná se ve speciálních případech. Okruh zúčastněných je pevně vymezen, v ČR upraveno zákonem.

* klíč k variabilitám v Tabulce 2

Zdroj: Autorka, inspirováno prací Rowe a Frewer, 2005; Lauber a Knuth, 1997; Arnstein, 1969

Tabulka 2: Charakteristika proměnných v typologii mechanismů

Kód	Proměnná	Úrovně	Aspekt efektivity	Relevantní typ zapojení
1	Možnost kontroly kolik a jací občané se zapojí	Ano/Ne	Maximalizace počtu zapojených občanů	Komunikace, Konzultace, Participace
2	Usnadnění získávání informací od participantů	Ano/Ne	Maximalizace relevantních informací od občanů	Konzultace, Participace
3	Možnost reakce občanů	Omezená/ Otevřená	Maximalizace relevantních informací od zapojených občanů	Konzultace, Participace
4	Charakter informací poskytovaných občanům	Flexibilní/ Stanovené	Maximalizace relevantních informací od zastupitelů	Komunikace, Participace
5	Setkání tváří v tvář	Ano/Ne	Maximalizace přenosu, zpracování a reakce na informace	Komunikace, Konzultace, Participace

Zdroj: Autorka podle prací Rowe a Frewer, 2005, Lauber a Knuth, 1997, Arnstein, 1969

2.3 Sporné výsledky zapojení veřejnosti

Základní myšlenkou participace v počátcích její realizace bylo především zamezit běžné praxi, která se uplatňovala v komunální politice (stejně jako je tomu často i v politice národní), kdy podstatou demokratické „vlády lidu“ bylo zvolení zástupců v pravidelných volbách, kteří dále z výkonu svěřené moci rozhodovali a svá rozhodnutí předkládali občanům bez jakékoliv reflexe (Irvin a Stansbury, 2006). Takové postupy vedou k celkovému odcizení a nezájmu veřejnosti, nebo hůře k záměrné ignoraci, odmítání nebo dokonce sabotování rozhodnutí zastupitelstva obce, ať už jsou oprávněná či nikoliv (Ireland a Vincent, 1974).

Ačkoliv se zapojení veřejnosti do plánování a rozhodování o vlastním městě považuje za další krok v rozvoji demokratické společnosti vůbec, skýtá tento proces mnohá úskalí (Healy, 2003). Účast veřejnosti má, stejně jako řada jiných konceptů, pozitivní i negativní stránky. Záleží proto na citlivém přístupu volených zástupců ke konkrétnímu projektu a situaci při aplikaci mechanismů.

Základní výhody procesu zapojení veřejnosti byly nastíněny v předchozím textu. Bylo řečeno, že jedním z nejdůležitějších faktorů je výchova občana. Účast veřejnosti na rozhodování ji vzdělává v oblasti plánování rozvoje obce. To přináší řadu pozitiv: učí občana, zajímat se o dění ve své obci, usnadňuje uplatňování méně oblíbených kroků v rozvoji obce, může také zamezit bouřlivým sporům v případě ožehavých

rozhodnutí, a v některých případech ušetřit zbytečné soudní výlohy, nebo dokonce přinášet nové poznatky a nápady řešení (Irvin a Stansbury, 2004).

Ovšem existují i četní odpůrci participace občanů, kteří namítají, že se zapojení veřejnosti často mívá účinkem a naopak přináší řadu problémů, které jenom zpomalují proces plánování, rozhodování a rozvoj obce (Davis, 1996). Svá tvrzení odůvodňují tím, že se v této oblasti demokracie spíše tápe, prostředky jsou používány náhodně, často špatně a nevedou k zamýšlenému cíli.

Důležitým hlediskem je cena participačního procesu. Skeptici argumentují, že pokud se zvolí neodpovídající mechanismus, který neposkytne směřodatné výsledky, nebo dostatečně nemotivuje občany se zapojit, jsou vynaložené prostředky zbytečné a zatěžují rozpočet (Irvin a Stansbury, 2004). Zapojení veřejnosti je v každém případě proces, který zásadně ovlivňuje délku řízení a pokud se veřejnost nezapojuje, dochází jen k oddálení rozhodnutí, která se i bez účasti veřejnosti realizují pomalu (Rourke, 1984).

Dalším problémem mohou být i samotní účastníci veřejných jednání. Ti představují jen malý vzorek populace a jsou jimi ve většině případů obyvatelé přímo angažovaní v daném problému (Abel a Stephan, 2000). Zpravidla jsou to obyvatelé, či vlastníci nemovitostí, kteří hájí svůj vlastní majetek (Perlín, 1998) nebo lidé, kteří sledují nějaký záměr, který vede k jejich osobnímu prospěchu. Tento hlas pak nemůže vypovídat v zájmu většiny, není „reprezentativní“ a taktéž nesplňuje předpoklady o participaci jako o kroku k demokratičtějšímu řízení. Působení těchto elit může vyústit k vytvoření jakési stínové nevolené síly, která ovlivňuje chod obce společně, nebo i proti voleným zástupcům (Abel a Stephan, 2000). Jednou z kontroverznějších metod, jak zamezit působení elit, bylo i zavedení tzv. občanských porot ve stylu porot v americkém soudnictví, kdy jsou členové poroty vybíráni z populace náhodně a jejich účast je víceméně povinná (Irvin a Stansbury, 2004). Petts (2001) však zjistil, že ačkoliv poroty splňují představy o reprezentativnosti zapojených občanů, dobrovolné výbory a týmy jsou stále efektivnější v dosahování konstruktivních řešení a také v seznamování široké veřejnosti s danou problematikou.

Vliv elit či blokování obecně prospěšných zájmů hrstkou nespokojenců redukuje volení zástupci volbou takového mechanismu zapojení, který oficiálně neposkytuje veřejnosti žádný mandát či možnost, jak reálně uplatnit svůj postoj (Davis, 1996). A to zpětně může způsobovat laxní přístup občanů. Z pohledu skeptiků se jedná o jakýsi

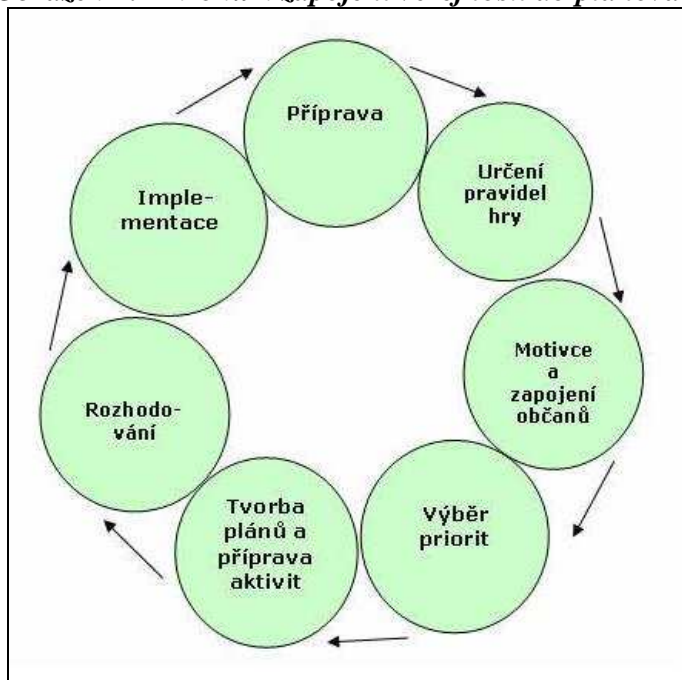
pohyb v kruhu, ze kterého není možné smysluplně vykročit směrem k opravdovému uplatnění participace (Smith a McDonough, 2001).

Ukazuje se, že teorie zapojení veřejnosti často vidí hlavní problém právě v úrovni participace. Zabývají se účinkem jednotlivých mechanismů, avšak neřeší postup při výběru technik. Volba a použití konkrétních nástrojů je zcela v rukou zastupitelstev. Základem pro vhodný výběr mechanismu je samozřejmě ukotvení základního konceptu v právním systému státu tak, aby místním samosprávám poskytoval solidní základ v použití nástrojů a zároveň, aby poskytl občanům oporu, na kterou se lze odvolat. V konkrétním zpracování koncepce zapojení veřejnosti není ani Evropská unie jednotná a každý stát své zákony vytváří v tomto ohledu jinak.

Vzhledem k tomu, že v českém prostředí nemá participace veřejnosti dlouhou tradici, jsou zastupitelé v hledání optimálního řešení v mnohém odkázáni na metodu pokusů. Ministerstvo pro místní rozvoj zpracovává doporučení, jak zapojovat veřejnost do procesů spojených s plánováním. Odkazuje se například na Občanskou společnost Agora Central Europe, která se zabývá zlepšením komunikace mezi místní samosprávou, státní správou a občany. Ve své informativní publikaci „7 kroků k zapojení veřejnosti“ (viz Obrázek 1) vymezila ideální postup při zapojování veřejnosti. Je otázkou, zda vůbec čeští občané již dospěli do takového stádia zájmu o rozvoj obce, aby byli schopni konstruktivní kritiky. A také jestli zastupitelé pochopili, že jejich zodpovědnost k občanům nekončí dnem zvolení.

Uvážíme-li vše zmíněné, měla by účast veřejnosti na rozhodování být v České republice, která se řadí mezi země vyspělé a demokratické, samozřejmým nástrojem tvorby občanské společnosti.

Obrázek 1: 7 kroků k zapojení veřejnosti do plánování



Zdroj: Berman , Bursíková, Jeřábek a kol., 2002, s. 26

2.4 Výzkumné otázky

Rešerší literatury a teorií lze stanovit jistá očekávání při hledání odpovědí na výzkumné otázky práce.

- *Jakou podporu a prostor k participaci v případě konkrétních projektů poskytuje občanům Českého Krumlova zastupitelstvo města?*

Jedním ze záměrů práce je blíže specifikovat a prozkoumat použité mechanismy zapojení a postup jejich aplikace v řešených případech. Tomu by měla pomoci typologie mechanismů (Tabulka 1). Rekonstrukce průběhu plánování by měla odhalit i úroveň promyšlenosti zapojování veřejnosti, kterou doporučuje ve svých metodikách MMR (Obrázek 1). Očekávám, že zastupitelé města Český Krumlov používají všechny stupně zapojení, aby dosáhli co největší efektivity zapojení srozumitelnou výměnou informací, na kterou upozorňují např. Rowe a Frewer (2005), Nelkin a Pollak (1979) a dále, že město postupuje při zapojování veřejnosti systematicky, např. podle doporučení Ministerstva pro místní rozvoj.

- *Využívají občané města aktivně možnosti zapojení do procesu plánování a realizace projektů?*

Autoři jako jsou Rourke (1984), Irvin a Stansbury (2004), kteří se zabývají hodnocením stupně zapojení veřejnosti často narážejí na problém nezájmu občanů. Na základě zjištění autorů usuzuji, že ani občané Českého Krumlova nevyužívají všechny stupně zapojení, které jsou jim umožněny v průběhu plánování a realizace konkrétních projektů.

- *Jaké výsledky účast veřejnosti přinesla?*

Efektivita zapojení se hodnotí zejména podle dosažených výsledků. Většina mechanismů zapojení veřejnosti neposkytuje občanům reálný mandát, který by umožňoval o projektech rozhodovat. Zatímco Davis (1996) vidí v zapojování veřejnosti spíše zdržující proces, který nepřináší směřodané výsledky, většina autorů se přiklání k tomu, že zahrnutí veřejnosti přináší pozitivní výsledky. Domnívám se tedy, že průběh a způsob zapojení veřejnosti ovlivňuje konečnou podobu a realizaci projektů, jak tvrdí Patsy Healy (2003).

3 METODIKA A DISKUZE POUŽITÝCH DAT

Hlavním metodickým problémem je samotné získávání informací a dat. Data, která by kvantifikovala míru a úroveň zapojení veřejnosti prakticky neexistují. Vzhledem k relativně krátkodobému zájmu o tuto problematiku, jediná kvantitativní data o zapojení veřejnosti do řízení se evidují v podobně volební účasti. Tato data jsou volně dostupná z portálu Českého statistického úřadu. Volební účast ale nevypovídá o zapojení veřejnosti do aktivit městského plánování a je jen velmi obecným ukazatelem zájmu občanů o věci veřejné. Tato práce je tedy logicky zpracována na základě kvalitativního výzkumu.

K dosažení cílů práce a zodpovězení výzkumných otázek, jsem využila metody studia dokumentů. Analýzou dokumentů jsem dospěla k rekonstrukci průběhu zapojení veřejnosti do vybraných projektů. Výběrem dvou konkrétních projektů a jejich komparací jsem využila prvky strategie případové studie. Kvalitativní obsahovou analýzu jsem použila při studiu legislativního ukotvení možností občanů České republiky zapojit se do plánování a rozhodování.

Projekty jsem vybrala, protože jsou svým rozsahem pro město Český Krumlov velmi významné. První zkoumaný projekt se týká koncepce dopravy a parkování v Českém Krumlově. Projekt je významný pro všechny obyvatele města, jelikož postihuje celé území Českého Krumlova a na její realizaci navazují další významné projekty revitalizace sídlišť či komerční využití komunikací a parkovišť. Druhý případ se týká revitalizace bývalých kasáren v městské části Vyšný. Bývalé kasárny se již několik let nevyužívají a objekt celkově chátrá, jedná se o jediný areál takové velikosti, který se ve městě nevyužívá. Budoucí podoba a využití areálu bude vyžadovat velkou investici z rozpočtu města a výrazně změnit tvář městské části Vyšný. Rekonstrukce událostí umožnila podrobně popsat roli veřejnosti v procesu plánování a rozhodování.

Pro vyhledání relevantních dokumentů byly použity klíčové pojmy *participativní demokracie*, *strategické plánování*, *územní plánování*, *účast veřejnosti* a další. V případě projektů byla klíčová slova zejména *kasárna Vyšný* a *koncepce dopravy v klidu*. Rekonstrukce vyžadovala použití i dalších dokumentů, které nesouvisí s klíčovými pojmy, ale které se týkají projektů (např. rozpočet města). Dokumenty různého charakteru jsou stěžejní pro tuto práci. Vzhledem k dostatečnému množství

dokumentů a záznamů, umožňují celkovou rekonstrukci projektování. Sběr kvalitativních dat jinou formou byl možný pouze formou rozhovorů, ty však nepřinesly téměř žádné nové informace zejména z důvodu značné neochoty aktérů plánování. Pro ujasnění aktuálního stavu projektů jsem použila metodu krátkých neformálních rozhovorů s vedoucími odboru dopravy a silničního hospodářství a odboru správy majetku. Na odboru dopravy mi byly prakticky potvrzeny informace, které jsou uvedeny v dokumentech. Na odboru správy majetku mi nebyly poskytnuty ucelené informace o vlastnictví areálu kasáren, proto jsem se obrátila na podatelnu katastrálního úřadu a využila možnost, kterou má každý občan a pro příslušné parcely kasáren Vyšný si nechala udělat výpis z katastru nemovitostí. K objasnění role Českokrumlovského rozvojového fondu jsem se obrátila s prosbou o rozhovor na jeho ředitele. Rozhovor mi nebyl poskytnut z důvodu časové vytíženosti. Náhradou mi byly poskytnuty výroční správy činnosti ČKRF.

Tabulka 3: Použité dokumenty

Typ dokumentu	Specifikace dokumentu	Sledované období nebo datum vzniku dokumentu	Počet
Úřední dokumenty	Výpis z katastru nemovitostí + informace o parcelách	9. 3. 2009	5
	Koncepce dopravy v klidu v původním návrhu	2001	1
	Zápisy z jednání RM a ZM Český Krumlov	2001 až 2008	22
	Nařízení a vyhlášky města Český Krumlov	2001 až 2008	7
	Strategické plány	2003, 2008	2
	Akční plány	2005, 2008	2
	Územní plán	2006	1
	Regulační plán Vyšný	2001	1
	Sbírka zákonů ČR	-	16
Archivní data	Rozpočty hospodaření města Český Krumlov	2004 až 2008	5
	Výroční zprávy ČKRF	2004 až 2007	4
	Parkování v Českém Krumlově	1. 5. 2004	1
	Aktuální parkovací systém Český Krumlov	2009	1
	Průzkum spokojenosti obyvatel	červenec 2008	1
Výstupy médií	Otevřené dopisy obyvatel města zastupitelstvu (v Českokrumlovských listech a Zpravodaji)	23. 2. 2004, 5. 1. 2005	2
	Zpravodaj města Český Krumlov	2001 až 2008	88*
Virtuální data	Databáze podnětů o.s.podněty.cz	1. 5. 2004 až 1. 3. 2009	22
	Informační systém o veřejných zakázkách - schválené zakázky Českého Krumlova	listopad 2001, 10. 3. 2008, 22. 12. 2008	3
	Informační systém o veřejných zakázkách - vyhlášené výběrové řízení	23.02.2009	1
	Databáze článků demokracie.krumlov.cz	2001 až 2008	8

* Není uveden počet použitých vydání, ale zkoumaných, informace ve Zpravodaji se často překrývají s jinými použitými dokumenty.

Zdroj: Autorka

4 ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI V ČR

„Občanská společnost je velmi složitě strukturovaný a zároveň velmi křehký, ba občas až trochu tajemný organismus ... je výrazem určitých trvale se vyvíjejících stavů ducha a mravů, určitého stupně společenského poznání a sebepoznání (...) Už proto ji nelze po tolika letech praktické neexistence obnovit shora, nějakým zákonem, nařízením či rozhodnutím politického centra. Lze jen trpělivě vytvářet příznivé prostředí pro její rozvoj.“

Václav Havel¹

4.1 Legislativní ukotvení

Veřejná správa se v moderním státě vyznačuje určitými rysy, zejména podzákonností - jde o správu právního státu, která se opírá o zákony a působí v prostředí demokratické kontroly a odpovědnosti výkonné moci parlamentu (Grospič a kol., 2001)

České zákony obsahují základní institucionální prostředky umožňující občanovi angažovat se v rozhodovacích procesech na lokální, regionální i centrální úrovni. Zákony by měly tvořit rámec pro vytvoření takové občanské společnosti, která nebude pouhým přebytným pojmem popisujícím společenství občanů na území státu, kteří určili soubor závazných pravidel společného soužití. Měly by utvářet prostředí umožňující více než zastupitelskou demokracii založenou na soutěži politických stran. Občanská společnost by měla vytvářet hustou síť nejrůznějších občanských sdružení a spolků, měla by mít možnost použít prvky přímé či participační demokracie, jako jsou referenda, účast na rozhodování, přístup k informacím, právo na zákonnou iniciativu, atd. (Pavlíček a kol., 1998). Náš právní řád již některé prvky participační demokracie obsahuje.

Vzhledem k tomu, že se práce zabývá participací na lokální úrovni, uvádím pouze zákony, které přímo určují možnosti občanů aktivně působit při plánování a rozhodování v obci či regionu.

¹ Z projevu Václava Havla na sympóziu "Myšlenky Václava Havla a koncept občanské společnosti" Macalester College, Minneapolis/St.Paul, USA, 26. dubna 1999

Stručný přehled zákonů, které upravují možnosti zapojení veřejnosti (bližší specifikace prostředků v dalším textu):

- ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 23/1999 a LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon
- Zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb.
- Zákon o krajích č. 129/2000 Sb.
- Zákon o volbách do zastupitelstev krajů č. 130/2000 Sb.
- Zákon o obcích č. 128/2000 Sb.
- Zákon o volbách do zastupitelstev obcí č. 491/2001 Sb.
- Zákon o sdružování občanů č. 83/1990 Sb.
- Zákon o právu petičním č. 85/1990 Sb.
- Zákon o právu shromažďovacím č. 84/1990 Sb.
- Zákon o místním referendu č. 22/2004 Sb.
- Zákon o správním řádu č. 500/2004 Sb.
- Stavební zákon č. 183/2006 Sb.
- Zákon o veřejném ochránci práv (ombudsmanovi) č. 349/1999 Sb.
- Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání č. 231/2001 Sb.

4.2 Základní uplatnění a třídění legislativních možností

Uplatněním typologie mechanismů z druhé kapitoly lze třídit prostředky zakotvené v české legislativě do tří úrovní zapojení veřejnosti. Základním kritériem je směr přenosu informací. Prvním stupněm je komunikace, tok informací při komunikaci probíhá směrem od volených zástupců k občanovi. Druhým stupněm je konzultace, kdy jde o přenos informací opačným způsobem a třetím je participace, která předpokládá obousměrný tok informací a vzájemné působení občanů a zástupců. Třídění napomáhá charakteristika funkce prostředků.

A. Komunikace:

■ *Poskytování a přístup k informacím*

Každý úřad správního orgánu musí mít úřední desku (upraveno správním řádem § 26 zákona č. 500/2004), která je nepřetržitě veřejně přístupná. Obsah desky se zveřejňuje i způsobem, který umožňuje dálkový přístup (internet). Každý zastupitel/ka má kancelář a hodiny vyhrazené pro návštěvy občanů, nebo nabízí možnost individuálního setkání. Bez předchozí domluvy může občan navštívit jednání zastupitelstva či kraje, dále jednání komisí a výborů obecního zastupitelstva (dle Zákona o obcích jsou tato jednání veřejná, jednání rady obce, stejně jako vlády jsou neveřejná). Z každého jednání (i rady města a dalších orgánů) se pořizuje zápis a schválená usnesení - obojí je veřejně přístupné (např. včetně rozpočtů veřejných financí).

B. Konzultace:

■ *Vyjádření občana, petice a veřejná shromáždění*

Svoboda slova občanovi umožňuje vyjádřit se různými prostředky, jednou z možností je například poslat dopis vybraným zastupitelům, ovšem je jen velmi malá pravděpodobnost, že se jím někdo bude doopravdy zabývat. Účinnějším nástrojem může být petice, se kterou se můžeme obracet na příslušné státní orgány. Petice nesmí zasahovat do nezávislosti soudů, porušovat ústavu nebo zákony. Musí být písemná a může ji sepsat jednotlivec, nebo petiční výbor, kde musí být alespoň jedna osoba starší osmnáct let. Ačkoliv je petiční právo zakotveno v Základní listině práv a svobod a zákon ukládá úřadům se zabývat přijatou peticí, většinou má značné úsilí vynaložené na podání petice pramalý význam. Vyjádřit postoj a svá stanoviska mohou občané také veřejným shromážděním, kterým se rozumí demonstrace, happeningy, schůze a průvody.

C. Participace:

■ *Přímá demokracie*

Zastupitelská demokracie se u nás potýká s problémy, které značně přispívají k tomu, že se občané málo zajímají o dění v obci, respektive o procesy rozhodování, protože mají pocit, že sami stejně nemohou nic ovlivnit (Müller, in Cabada,

Kubát a kol., 2004). I klesající volební účast do Poslanecké sněmovny může indikovat, že se tento postoj stává celospolečenským problémem.

Zastupitelská demokracie sklouzává k tomu, že v jistých případech přestává být dostatečně demokratická, politická elita má totiž sklon sebe sama považovat za povolanou skupinu, která má určovat co je a co není pro občanskou společnost dobré (Cabada, Kubát a kol., 2004).

Prostředky spojené s použitím přímé demokracie:

- a) *Místní referendum* – pomocí všeobecného lidového hlasování umožňuje občanům odmítnout či akceptovat rozhodnutí úřadů. V České republice je uzákoněno pouze místní referendum, které může být uskutečněno ve věci spadající do samostatné působnosti obce. Pouze jednou měli čeští občané možnost hlasovat v celostátním referendu ve věci vstupu ČR do EU². Vznikl kvůli tomu speciální zákon pouze o tomto referendu (v případě všeobecného referenda je prozatím nutné vydat pokaždé nový zákon). Výsledky místního referenda, které proběhne podle všech pravidel, jsou pro obec závazné a právně vynutitelné. O konání místního referenda rozhoduje zastupitelstvo obce, může tak učinit z vlastní iniciativy nebo na návrh občanů obce. Podmínkou platnosti referenda je účast minimálně 50 % oprávněných osob.
- b) *Iniciativa* – právo občanů navrhnout všem voličům obce zavedení nového zákona či jeho novelu. Stejně jako obecné celostátní referendum, lidová iniciativa není zakotvena v právním řádu.³ Občané mohou tedy podat návrh pouze na úrovni své obce. Návrh podává přípravný výbor, jenž tvoří nejméně tři oprávněné osoby. O návrhu je posléze rozhodnuto v lidovém hlasování, které vyhláší zastupitelstvo obce.
- c) *Alternativní návrh* – je právem úřadů navrhnout občanům v rámci iniciativy nebo referenda jiné řešení (čili alternativní návrh). Rozhodnutí o návrhu opět probíhá referendem.

² Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii se konalo pátek 13. června a sobotu 14. června 2003.

³ „O zavedení lidové iniciativy do právního řádu ČR se neúspěšně pokusila skupina poslanců KDU-ČSL, jejichž záměrem bylo přiznat právo navrhnout uspořádání referenda vedle vlády, skupiny poslanců i 250 tisícům občanů, kteří mají hlasovací právo.“ (Pavlíček a kol., 2008, s. 367)

■ *Volby*

Volit má právo každý zletilý občan České republiky, volební právo je základním mechanismem, kterým může občan vyjádřit svůj názor. Zvolený zástupce získává pravomoc rozhodovat o věcech dotýkajících se všech obyvatel. Občané České volí do obou sněmoven Parlamentu, do zastupitelstev krajů a do zastupitelstev obcí. Přistoupením k EU podle Smlouvy o EU (Maastricht 1992) bylo občanům přiznáno právo volit do Evropského parlamentu.

■ *Správní řízení*

Nejčastějším typem správního řízení, kterého se občané účastní, je uzemní a stavební řízení, či řízení o zásahu do krajinného rázu. Občané se přímo účastní řízení, ve kterých vznikají rozhodnutí dotýkající se jejich práv. Dále mohou občané vznášet připomínky v připomínkovacím řízení. Ve správním řízení se rozhoduje o realizaci nejrůznějších záměrů, včetně velkých investic, těžbě apod., ke kterým musí být vydáno povolení orgánů veřejné správy vydané ve správním řízení. Okruh zúčastněných je přesně vymezen, pokud se řízení týká ochrany životního prostředí může se účastníkem stát i občanské sdružení. Působnost zákona o správním řádu se ale vztahuje na mnohem širší okruh situací a to na veškerou činnost úřadů v tzv. vrchnostenském postavení vůči občanovi.

4.2.1 Další procesy využívající participační mechanismy

■ *Založení politické strany nebo hnutí*

Založení politické strany je potenciálně velmi účinný způsob, jak ovlivnit věci veřejné. K takovému prostředku se však „řadoví“ občané uchýlí jen vzácně. Pravidla založení a fungování upravuje zákon o politických stranách č. 424/1991 Sb.

■ *Založení občanského sdružení*

Občané ČR mohou zakládat spolky, společnosti, hnutí, kluby, svazy, odborové organizace a jiná občanská sdružení. Pro založení není třeba povolení státního orgánu. Sdružení spojuje občany, kteří sledují společný cíl. Hlas takovéto skupiny může mít v jisté situaci větší váhu než hlasy jednotlivců. Občanská sdružení se mohou stát účastníky správního řízení, mohou také získat grantové podpory

na svou činnost a to i od mezinárodních institucí a českých ministerstev. K 7. 4. 2009 bylo v České republice evidováno 75 006 občanských sdružení (Ministerstvo vnitra ČR, 2009).

■ *Územní plánování*

Pořizovatelem (§ 2 odst. 2 písm. A) stavebního zákona) územně plánovacích dokumentů (územně plánovacích podkladů, územně plánovací dokumentace, vymezení zastavěného území nebo politiky územního rozvoje) jsou tyto orgány veřejné správy: příslušný obecní úřad, příslušný krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj, nebo Ministerstvo obrany (pro území vojenských újezdů).

Územní plán je tradičním a základním dokumentem územního rozvoje, měl by soustavně a komplexně řešit využití území s důrazem na „trvale udržitelný rozvoj a veřejný zájem“ (Perlín, 2007, přednáška). Územní plánování je poměrně přesně upraveno zákonem (včetně postupu projednání). Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy. Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro rozhodování v o území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.

Zákonem je ustanoveno veřejné projednání, které „při pořizování územně plánovací dokumentace nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, nařídí pořizovatel více veřejných projednání na jím určených místech“ (Zákon č. 183/2006, § 22). Při veřejném projednání územního plánu může každý uplatnit své připomínky, přihlížet se musí pouze k námitkám majitelů nemovitostí (nutné dohádovací řízení). Namítající musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a vymezit území, kterého se námitka týká. K připomínkám a námitkám vzneseným po veřejném projednání se nepřihlíží.

Důležitým dokumentem je také regulační plán, který v „řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a uspořádání staveb.“ Regulační plán také vymezuje veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření, nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v řešeném území. Podobně jako při územním plánování i při pořizování regulačního plánu probíhá veřejné projednání. Pravidla jsou

obdobná, zákon stanoví odlišné lhůty. Regulační plán schvaluje zastupitelstvo obce. Účastníky územního řízení blíže specifikuje § 85 stavebního zákona.

V případě územního plánování se písemnosti podle (§ 20) stavebního zákona ve stanovených případech doručují veřejnou vyhláškou. Písemnosti se zveřejňují vyvěšením na úřední desce (také dálkovým přístupem na internetu), případně dalšími způsoby obvyklými na daném místě. Pokud vzhledem k rozsahu není možné vyvěsit celý obsah, příslušný správní orgán na úřední desce zveřejní oznámení se základními údaji o jejím obsahu a uvede kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Tuto možnost musí příslušný správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek.

■ *Strategické plánování*

Strategické plánování není definováno zákonem a jeho plnění není právně vymahatelné. Strategický plán je však nutný pro čerpání ze strukturálních fondů EU. Zpracovávají ho běžně obce, regiony, kraje, stát i Evropská unie. Obsah a zpracování strategických plánů má ustálená pravidla, která se ale v praxi liší. Je dokumentem sociálně ekonomického rozvoje města nebo regionu (Perlín, 2007), řeší rozvoj funkcí, měl by obsahovat konkrétní cíle a řešit, jak k nim obec/region chce dospět.

I když účast veřejnosti na strategickém plánování není zaručena, zastupitelstva běžně poskytují možnost vyjádřit se na veřejném projednání. Pokud ne, strategický plán musí schválit zastupitelstvo města na zasedání, která veřejná jsou. Další možností je zúčastnit se projednání tzv. akčních plánů, které jsou dílčími politikami strategických plánů. Stupeň participace ve strategickém plánování záleží na konkrétním případě, především na zájmu samotných občanů a ochotě zastupitelů tvořit koncepci společně s nimi. Zároveň však představuje jednu z nejlepších možností, jak reálně promítnout představy občanů o vlastní obci do rozvoje (pomáhá upřesnit priority, pořadí řešení a zároveň napomáhá pozdější kontrole plnění).

Do strategického plánování můžeme zahrnout i *Místní Agendu 21*, která je konceptem a plánem aplikujícím principy udržitelného rozvoje obce v praxi.

Stěžejním bodem MA 21 je tvorba strategie společně s veřejností, čili nejenom na rozhodovacím řízení. Vizí MA 21 je vytvořit ze strategických plánů fungující nástroj rozvoje. Na Summitu Země při konferenci OSN v Riu de Janeiru v červnu 1992 o životním prostředí a rozvoji (známá pod zkratkou UNCED) se představitelé více než 170 států dohodli na přijetí několika významných dokumentů. Jedním z nich byla Agenda 21 – program pro 21. století, který má pomoci lidské společnosti přejít na tzv. udržitelný rozvoj (*sustainable development*). MA 21 je rozvíjejícím konceptem, v České republice se jej účastní řada měst, regionů, několik krajů i organizací. Koncept MA 21 obsahuje i kriteria a jasně měřitelné ukazatele, jejichž úroveň plnění se sleduje. Plnění konceptu MA 21 může usnadnit získání grantů.

- *Komunitní plánování*

Komunitní plánování sociálních služeb na úrovni obcí nebo krajů plánuje sociální služby tak, aby odpovídaly místním specifikům i potřebám jednotlivých občanů. Účastníkem komunitního plánování služeb by měl být zadavatel (čili obec nebo kraj), poskytovatel služeb a uživatelé služeb, což jsou občané. Komunitní plán by také měl předcházet sociálnímu vyloučení jednotlivců. Veřejnost musí být průběžně seznamována se záměry, výsledky a cíli komunitního plánu; je žádoucí, aby se procesu komunitního plánování sociálních služeb zúčastnila od počátku. Komunitní plánování v České republice zavedlo ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV) roku 1999. Do současné doby bylo v tomto procesu postupně zapojeno několik desítek měst ve všech krajích České republiky. Pro snadnější aplikaci komunitního plánování poskytuje MPSV novou verzi *Návrhu systému metodické podpory plánování sociálních služeb v ČR*.

4.2.2 Prostředky umožněné členstvím v EU

Přístup k informacím v držení úřadů EU je zaručen směrnicí č. 1049/2001 Evropského parlamentu a Rady z 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise. Za jistých okolností je samozřejmě možná návštěva evropských poslanců či úřadů, EU má také od roku 1995 svého ombudsmana. Občan má taktéž právo podat petici k Evropskému

parlamentu (zakotveno již pro Evropské společenství uhlí a oceli roku 1953). Může také podat žalobu (Evropskému soudnímu dvoru) či další stížnosti (Evropské komisi).

Participace občanů na samotném plánování a rozhodování se stala v Evropské unii diskutovaným tématem až koncem 90. let minulého století, významným krokem bylo vydání Bílé knihy o evropské správě v roce 2001 (White paper on European Governance), která zdůrazňuje potřebu zdokonalit ovlivňování politiky a její realizace zdola-nahoru. Navrhovaná Ústava EU obsahuje článek I-47 o zásadách participativní demokracie, který celý koncept posunuje o krok vpřed.

Zatím je základem *princip partnerství* (zapojení všech skupin a subjektů, do přípravy, provádění, sledování i hodnocení např. operačních programů) a *veřejné konzultace* (rozumí se konzultace institucí EU s organizovanými občanskými společnostmi i s jednotlivci). Tyto pravidla blíže specifikuje metodika „Obecné zásady a minimální standardy pro konzultace Evropské komise se zainteresovanými stranami“ (COM(2002)704), její dodržování je zatím dobrovolné.

Na základě podpisu Aarhuské úmluvy byly přijaty některé směrnice týkající se životního prostředí (Směrnice o EIA, Směrnice o SEA, Směrnice o IPPC) a jsou platné i v České republice. Procesy SEA a EIA upravuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě posuzování vlivu na životní prostředí SEA a EIA musí proběhnout minimálně jedno veřejné jednání, proces EIA mohou připomínkovat všichni občané písemně. Proces tzv. integrovaného povolení (IPPC) nezahrnuje veřejnost jako přímé účastníky řízení, ale občané mohou opět proces písemně připomínkovat.

5 ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI V PRAXI ČESKÉHO KRUMLOVA

5.1 Základní charakteristiky

5.1.1 Charakteristika obce a jejích obyvatel

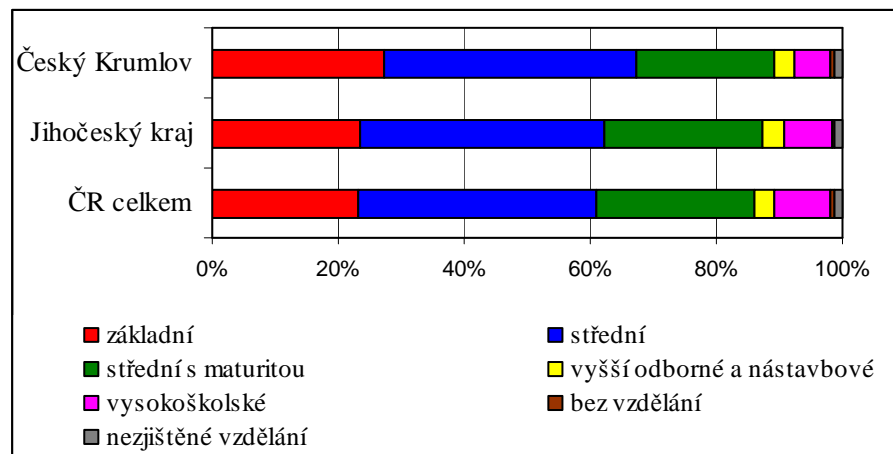
Český Krumlov se nachází v Jihočeském kraji (viz Příloha č. 1) v česko rakouském pohraničí. První písemná zmínka pochází z roku 1253. Je to město s dlouhou historií, která významně ovlivňuje život ve městě i dnes. Historické jádro bylo v roce 1992 zapsáno na světový seznam kulturních památek UNESCO, ve městě je více než 300 historických budov, nachází se zde jeden z největších zámeckých komplexů ve střední Evropě, čítající čtyřicet budov a zámeckou zahradu. Z toho vyplývá, že turismus a vše, co s ním souvisí, zasahuje do života všech obyvatel obce. V roce 2007 podle kvalifikovaných odhadů navštívilo město 1 200 000 návštěvníků (Destinační management Český Krumlov, 2008).

V ORP Český Krumlov (31 obcí) žije 41 544 obyvatel, v samotném městě Český Krumlov je trvale hlášeno 13 752 obyvatel. Průměrný věk je v obci 39,8 let (38,8 let v ORP)⁴, míra nezaměstnanosti dosahuje 6,1 % (7,6 % v ORP). V ORP Český Krumlov jako jednom z mála českých mikroregionů přibývají obyvatelé přirozeným přírůstkem (Český statistický úřad, 2008). Vzdělanostní struktura obyvatel zhruba odpovídá republikovému průměru (Graf 1).

Město hospodařilo v roce 2008 s rozpočtem ve výši 436,9 milionů korun (v roce 2007 výdaje činily 350,2 milionů), návrh rozpočtu pro rok 2009 byl schválen ve výši 414,5 milionů Kč.

⁴ Údaje o počtech obyvatel a jejich věku jsou platné k 31. 12. 2007

Graf 1: Vzdelanostní struktura



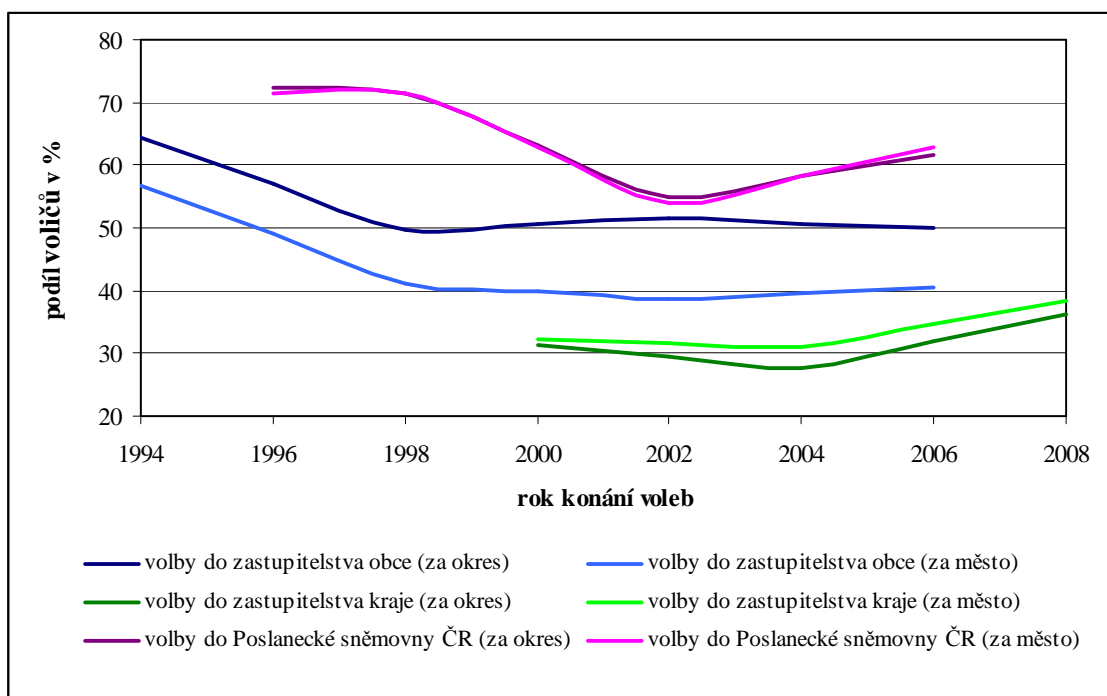
Zdroj: Autorka z dat ČSÚ, Sčítání lidu 2001

5.1.2 Volební účast

O tom, jak moc se občané zajímají o dění v obci či zda mají pocit, že má jejich hlas význam, vypovídá i vývoj účasti ve volbách. Časová řada svobodných demokratických voleb v ČR je zatím poměrně krátká na sledování vývoje dlouhodobých trendů. Přesto, porovnáme-li údaje z voleb celostátních (do poslanecké sněmovny ČR) a místních, můžeme vysledovat jisté rozdíly. Volby do poslanecké sněmovny ČR zaznamenaly od počátku nové „volební historie“ hluboký propad, zatímco v roce 1996 přišly plné ¾ voličů, v roce 2002 jich bylo o poznání méně a to 58 %. V okrese Český Krumlov pak k volbám do poslanecké sněmovny přichází procentuálně jen o pár procent méně voličů než je procento za celou republiku (Český statistický úřad, 2009).

K volbám do obecního zastupitelstva přišlo v roce 2006 v Č. Krumlově 40,57 % oprávněných voličů, což je téměř o tři procenta více než ve volbách předchozích v roce 2002, které byly nejslabším ročníkem vůbec. I k volbám do obecního zastupitelstva přijde v Českém Krumlově procentuálně méně voličů, než je celostátní účast – ta byla při posledních volbách 46,32 %. Zajímavý je ale rozdíl ve volební účasti města Český Krumlov a celého okresu Český Krumlov při volbách do zastupitelstva obce, ve městě je pravidelně zhruba o 10 % nižší účast než je účast v celém okrese (viz Graf 2).

Graf 2: Volební účast v Českém Krumlově



Zdroj: Autorka z dat ČSÚ, 2009

5.1.3 Plánování v Českém Krumlově

Český Krumlov má zpracovaný územní plán, který byl schválen v roce 2006. Pro městskou část Vyšný je zpracován regulační plán, který se v současné době aktualizuje. V říjnu roku 2008 byl schválen nový strategický plán a též akční plán pro období 2009 – 2011. Tyto dva plány jsou považovány za nejdůležitější rozvojové dokumenty města. Strategický plán je podkladem pro další koncepční dokumenty. Na začátku roku 2009 probíhají také poslední jednání o 2. komunitním plánu sociálních služeb pro 2009 – 2011. Při plánování těchto dokumentů standardně probíhají i veřejná projednání, kterých se veřejnost může zúčastnit. Město Český Krumlov se zatím neúčastní rozvojové strategie Místní agentury 21, ale v rozvojových aktivitách nového akčního plánu je agenda zmíněna jako jedna z možných strategií, které by pomohly evaluaci a kontrole plnění strategických cílů.

Město Český Krumlov v rámci oficiálního informačního systému provozuje rozsáhlé internetové stránky, kde uveřejňuje všechny důležité informace, včetně elektronické úřední desky. Na internetu je dostupný územní, strategický i akční plán, dohledat se dají

i usnesení ze zasedání zastupitelstva. Město vydává pravidelný měsíčník Zpravodaj města Český Krumlov, který je doručen zdarma do každé domácnosti.

5.2 Plánování s občany v praxi

K analýze zapojení veřejnosti do plánování v Českém Krumlově byly vybrány dva projekty, které jsou svým rozsahem a vloženými náklady významné pro celé město.

První se týká komplexního řešení dopravy v klidu na celém území města. Zahrnuje systémové řešení parkování, organizaci dopravy uvnitř historického centra města a přestavbu komerčních parkovišť. Na jeho realizaci navazují další projekty jako je revitalizace sídlišť či odstavná parkoviště pro kamiony.

Druhý projekt řeší revitalizaci bývalých kasáren Vyšný (lokalizace areálu viz Příloha č. 3). O areál, který armáda několik let nevyužívá, mělo město zájem již od konce devadesátých let. Revitalizace kasáren je v akčním plánu prioritní rozvojovou aktivitou. Realizace projektového záměru, který počítá s výstavbou bytů a domů vyžaduje rozsáhlou investici. Uskutečnění projektu proto zasáhne nejen do života městské části Vyšný, ale i zbytku města.

5.2.1 Případ 1 – Koncepce dopravy v klidu

Popis projektu

Narůstající doprava v Českém Krumlově je trvalým problémem. Město se dlouhodobě potýkalo se zoufalým nedostatkem parkovacích míst v hlavní sezóně, chaosem uvnitř památkové zóny a nedostatečným zázemím pro poskytování parkovacích služeb. Systémově řešeno nebylo ani stání zájezdových autobusů, kterých v hlavní turistické sezóně přijíždí až 60 denně. Tento problém se také týká občanů města, kteří se na sídlištích i v centru potýkají s nedostatkem stání pro své vozy. Z popisované situace nutně plyne potřeba komplexního řešení.

Rámec tzv. koncepce dopravy v klidu (systémové řešení dopravy a parkování ve městě) byl schválen zastupitelstvem města již v prosinci roku 2001. Cílem bylo především omezit pohyb vozidel v pěší zóně, rozšířit možnost parkování vytvořením tzv. zón placeného stání na vybraných komunikacích a zefektivnit využívání městských

parkovišť. Schválení koncepce předcházelo v roce 2000 zevrubné zpracování odborné analýzy situace dopravy v klidu. Požadavkem bylo především komplexní řešení tohoto infrastrukturního problému.

Průběh plánování a zapojení veřejnosti

Projekt parkovišť jako takový a koncepce dopravy nebyly projednány s veřejností. Celková koncepce týkající se povolení vjezdu do centra, ceny stání a poplatky rezidentů za celoroční užívání parkovacích míst nebyla známa až do roku 2004. Protože projekt byl součástí akčního a strategického plánu, měla veřejnost možnost se vyjádřit pouze při projednáních těchto dokumentů.

Na základě analýzy bylo vyhlášeno výběrové řízení na firmu, která posléze realizovala systém placených parkovišť. O průběhu řízení byly vyvěšeny informace na úřední desce. Na základě zadání města byl též jmenován realizační tým a provozovatelem parkovišť se měl stát Českokrumlovský rozvojový fond, který je ve 100% vlastnictví města. Výběrové řízení vyhrála firma PACOS s.r.o.

Konkrétní projekt se objevil až v akčním plánu 2004 – 2006, přičemž realizace projektu začala již rokem 2003. Celkové náklady na realizaci první etapy byly stanoveny celkem na 45 287 000 Kč s tím, že přímé náklady z rozpočtu města byly 5 663 000 Kč, zbytek byl uveden v nákladech ČKRF, jakožto největšího obchodního partnera města. Ojedinělost této investice spočívá v realizaci čtyř bezobslužně provozovaných parkovišť (komponenty systému viz Obrázek 2), která jsou vzájemně propojena optickým kabelem a řízena z centrálního dispečinku vzdáleného více než 3 km od nejodlehlejšího parkoviště. Soustava je také napojena na proměnlivé značky naváděcího systému, které poskytují informace o obsazenosti přijíždějícím turistům ze všech hlavních příjezdových směrů. Na parkovištích se platba provádí na automatických pokladnách, které jsou též propojeny s dispečinkem a 24 hodin denně spojeny telefonickým dorozumíváním. Veškeré plochy a komponenty jsou pod dohledem kamerového systému. Plánování a realizace této části projektu proběhla zcela bez účasti veřejnosti. V médiích se objevilo jen několik článků polemizujících nad navratitelností této investice. Vzhledem k tomu, že oficiální investice do komerčních parkovišť vkládá ČKRF, který své výroční zprávy vydává jako celkový výsledek hospodaření ze své činnosti, není zcela jasné, jaká je navratitelnost investice a zda jsou kapacity parkovišť dostačující.

Obrázek 2: Komponenty parkovacího systému



Zdroj: www.designa.cz

Druhá část realizace koncepce dopravy v klidu, která řeší stání na místních komunikacích a parkovištích uvnitř obytných zón, naopak vyvolala bouřlivou reakci veřejnosti. Nejvíce se koncepci bránili obyvatelé historického centra, kteří nesouhlasili s vymezením pěší zóny a cenami za parkovací místo uvnitř památkové zóny. Po dokončení komerčních parkovišť (systém parkovacích ploch Příloha č. 2), nastala celková reorganizace systému parkování ve městě. Za prvé, nastala realizace přestavby některých vnějších parkovišť (i na sídlišťích, pro která se v etapách zpracovávají celkové plány revitalizace). A za druhé, nařízení schválené 14. 7. 2003 na zasedání rady města na základě zákona č.128/2000 Sb., o obcích a zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích uvedla v platnost nařízení o placeném stání na místních komunikacích. Vymezuje různé zóny parkování v celém městě, poplatky za využívání komerčních parkovišť, počty parkovacích míst apod. Ve výsledku upravuje v centru, v jeho blízkosti a na přilehlých sídlišťích stání tak, že prakticky neumožňuje bezplatné parkování ve městě, o desítky procent zvyšuje poplatky za parkovací karty a rozšiřuje působnost zón placeného stání i na dosud nezaplatněná stání pro rezidenty i abonenty a zpřísňuje průjezd historickým centrem města (podmíněno vydáním povolení). Tato vyhláška měla vejít v platnost 1. 1. 2004.

Prvních úprav se na nátlak veřejnosti nařízení dočkalo již 24. 2. 2004 a účinnosti nová vyhláška nabývala 1. 5. 2004. Další změna se konala v roce 2005, kdy zastupitelstvo vydalo další úpravu, která je platná od 1. 8. 2005. Vyhláška doznala

ještě tři změn v roce 2008, ale týkala se jen drobných změn vymezení pěší zóny a povolení k vjezdu do centra.

Největší nevoli způsobil poplatek za parkovací kartu pro rezidenty centra města, který se vyhoupl ze stávajících 6 000 Kč za rok na 12 000 Kč a to bez rozdílu zda se jedná o rezidenta či abonenta, ZTP či důchodce. Pozdější úpravy vedly ke snížení platby pro rezidenty na 9 000 Kč, pro rezidenta staršího 60 let pak 3 000 Kč za rok, ovšem hoteliéři s kapacitou nad 40 lůžek jsou povinni zaplatit měsíčně za parkovací místo 3 000 Kč. Jako alternativu město nabízí rezidentům pěších zón zvýhodněné stání na přilehlých komerčních parkovištích za poplatek 1 200 Kč ročně.

Veřejnost v těchto změnách hrála významnou roli. Již koncem roku 2003, kdy bylo zřejmé, že o celkové koncepci je rozhodnuto a s občany se žádné otevřené diskuze vést nebudou, se začaly objevovat zprávy v místních médiích. Kritika směřovala zejména na tehdejšího starostu, který v předchozích vyjádřeních sliboval organizovanou veřejnou diskuzi a pravidelné měsíční informace o koncepci a postupu realizace v místním Zpravodaji. Ani jeden z těchto slibů se však nikdy plně nerealizoval. Argumentace zastupitelstva spočívala v tom, že každý měl možnost se zúčastnit příslušných jednání zastupitelstva a k problematice byly též zřízeny samostatné internetové stránky OIS (oficiálního informačního systému města) včetně elektronické diskuze. Tento spor pokračoval peticí obyvatel historického centra proti vyhláše, několika tzv. otevřenými dopisy zastupitelstvu uveřejněnými ve všech místních médiích a dalších mediálních útocích. Občané přitom stále jednali jako jednotlivci. Na nátlak veřejnosti radnice uspořádala 5. 3. 2004 setkání občanů s Jihočeskou hospodářskou komorou, která se problematikou dopravy v klidu v Českém Krumlově zabývala již několik let. Sami zastupitelé nakonec na toto setkání překvapivě nepřišli, proto nepřineslo prakticky žádné výsledky. Další projevy nevole občanů vedly k úpravě na výše popsany systém poplatků. Poplatky na vnějších parkovištích zůstaly nezměněné. Město posílilo výjezdy strážníků Městské policie na tato parkoviště, aby zjednali dohled nad dodržováním stání v příslušných zónách.

V dalších letech se postupně realizují přestavby sídlištních parkovišť. Záměr města revitalizovat jednotlivá sídliště občané vítají. Úpravy se plánují jako celkové řešení a jsou zpracovávána pověřenými architekty. Kapacita parkovišť je nedostatečná a je třeba je rozšířit, většinou na úkor městské zeleně. Z tohoto důvodu probíhají téměř na

každém sídlišti vleklé spory projevující se nejen hádkami na schůzích obyvatelů domů, ale i peticemi, dalšími otevřenými dopisy a útoky v médiích. Koncepce dopravy v klidu tedy není ani po několika letech zcela vyřešená. Do její realizace se každoročně z městského rozpočtu investují milióny.

5.2.2 Analýza role veřejnosti

Pro lepší přehled o způsobu zapojení veřejnosti analyzuji použité mechanismy pomocí typologie mechanismů uvedené v druhé kapitole (viz Tabulka 1). Základem je stupeň zapojení. Třídy od nejnižšího k nejvyššímu stupni zapojení jsou komunikace, konzultace a participace, každá z těchto tříd obsahuje několik typů. V analýze je podstatné také to, kolik a jaké typy mechanismů byly použity.

1. Komunikace:

- *Typ 1 – standardní informační mechanismy:* Město je povinno poskytovat informace o svých rozhodnutích ze zákona, proto by měl být komunikační typ 1 normou. Město Český Krumlov v tomto případě poskytovalo informace o svých rozhodnutích a plánech prostřednictvím **místních novin** a na **úřední desce**. Informační tok ve směru od zastupitelů k občanům byl zajištěn několika prostředky. Město také spravuje rozsáhlé **webové stránky**, na kterých lze vyhledat všechny podstatné informace.
- *Typ 2 – veřejná slyšení:* Veřejná slyšení se v případě prvního projektu konala až v situaci, kdy se občané radikálně postavili proti nové koncepci. Až tehdy se zastupitelé začali zajímat o názor občanů. Občané si tento způsob vynutili.
- *Typ 3 – informační telefonické linky:* Horké linky jako takové město neprovozuje, ale v případě zájmu občana, lze zavolat na příslušné oddělení např. dopravy a silničního hospodaření a dozvědět příslušné informace. Proto považuji tento typ za realizovaný.

2. Konzultace:

- *Typ 1 – ankety, dotazníková šetření apod.:* V případě informačního toku směrem od občanů k zastupitelstvu příliš nefunguje podpora ze strany zastupitelstva. Město realizuje **ankety a dotazníková šetření** na některých sídlišťích ještě před

zpracování návrhu, aby se zjistilo, co sami občané považují za největší nedostatky.

- *Typ 3 – elektronická konzultace:* Město na stránkách oficiálního informačního systému realizovalo formu elektronické diskuze, kde mohli občané vznášet své připomínky.
- *Typ 7 – vyjádření občana:* Sami občané suplují absenci organizované formy konzultace zasíláním **otevřených dopisů**. Podle typologie do této kategorie spadá i **petice**, která slouží k vyjádření postoje občanů. Vzhledem k tomu, že se peticí zastupitelstvo zabývalo a následovala odezva, dala by se petice považovat i za mechanismus participační.

3. Participace

- *Typ 4 – zasedání zastupitelstva:* Účast veřejnosti na plánování koncepce dopravy v klidu nebyla použita záměrně. Aktivně se před schválením změn nevedla prakticky žádná diskuze, občané mohli přispívat do diskuze pouze v případě projednávání koncepce a projektu na zasedání zastupitelstva. Město nepoužilo žádných participačních mechanismů, proto občané sáhli k možnostem mechanismů vyjádření občana.

Hodnocení

Způsob použití mechanismů zapojení veřejnosti v případě projektu koncepce dopravy napovídá, že neproběhlo podle žádné předem připravené osnovy. Úroveň iniciativy města byla nízká. Původní záměr o veřejné diskuzi nebyl zrealizován, což mělo za následek odmítavou reakci občanů. Vyjádření občana je svou podstatou mechanismus konzultační, avšak v případě, že občané dosáhnou reakce zastupitelstva, dochází k prolnutí s participací, jako v případě petice.

Taülka 4: Použité typy mechanismů zapojení v případě 1

	Typ mechanismu zapojení veřejnosti						
	1	2	3	4	5	6	7
1. stupeň (komunikace)	ANO	ANO	ANO				
2. stupeň (konzultace)	ANO	ANO	NE	NE	NE	NE	ANO
3. stupeň (participace)	NE	NE	NE	ANO*	NE	NE	

)* Použití mechanismu nebylo spojeno se záměrným projednáním projektu s veřejností. Šlo o jednání zastupitelstva, které je ze zákona veřejné.

Zdroj: Autorka

5.2.3 Příklad 2 – Revitalizace areálu kasáren Vyšný

Popis projektu

V městské části Vyšný se nachází rozsáhlý areál bývalých kasáren (Obrázek 5), který armáda nevyužívá od roku 2003. O využití komplexu se uvažovalo již od poloviny devadesátých let. Konkrétní projekty se nezpracovávaly, což také zpomalilo převod areálu do vlastnictví města.

V současnosti existuje projektový záměr města (Akční plán 2009 - 2011), který počítá s přestavbou a rekonstrukcí stávajících vojenských budov a vybudováním 4 nových obytných domů v jižní části areálu kasáren. V severní části, která je určena pro výstavbu individuálního bydlení je počítáno se 75 rodinnými domy. Důležitost projektu spočívá v jeho velikosti. Dnes má městská část Vyšný 245 obyvatel, po výstavbě se počítá zhruba s 1 800 obyvateli.

Město začalo připravovat území pro investora a na podzim 2008 zahájilo demolici nevyhovujících objektů v areálu (Obrázek 3 a Obrázek 4). Na tuto demolici uvolnilo město neinvestiční dotaci ve výši 5 581 000 Kč. Investor pro realizaci samotného projektu zatím není znám. V prosinci roku 2008 bylo schváleno uvolnění dalších 5 mil. Kč na rekonstrukci objektu, který bude použit jako dům pro seniory. Podle výpisu z katastru nemovitostí jsou k 9. 3. 2009 stále některé parcely kasáren majetkem Ministerstva obrany České republiky.

Obrázek 3: Skelet panelového domu před a po demolicí



Zdroj: Arnošt Bednář, 2008

Obrázek 4: Nevyužívaný prostor kasáren



Zdroj: Arnošt Bednář, 2008

Obrázek 5: Letecký snímek kasáren



Zdroj: maps.google.cz, 2009

Průběh plánování a zapojení veřejnosti

Územně plánovací dokumentace lokality Kasárna Vyšný byla zpracována od poloviny roku 2006. Aktualizovaná dokumentace byla v roce 2007 použita jako podklad pro změny regulačního plánu Vyšný. V lednu roku 2008 převedla Armáda České republiky některé pozemky do majetku města. Město se rozhodlo podpořit návrh nové bytové výstavby a studie využití areálu byla představena veřejnosti v roce 2008. Po celou dobu plánování neprojevovalo zastupitelstvo snahu zapojit do procesu veřejnost, ačkoliv velikost tohoto projektu významně poznamená život minimálně v části Vyšný.

Někteří občané však iniciativně předkládali zastupitelstvu své návrhy sami. Například již v roce 1994, kdy se rozhodovalo o umístění hasičských jednotek a policie, pozdější zakladatel občanského sdružení Podněty.cz přišel s návrhem využít právě prostor kasáren. Nakonec byly pro policii i hasičský sbor postaveny zcela nové objekty. Jiným návrhem, se kterým přišli sami zastupitelé, byla vize využít areál pro výstavbu vysokoškolského studentského areálu pro navazující obory umělecké střední školy, která má v Českém Krumlově tradici. Pro takový záměr ale chyběl investor.

Nejvýrazněji se projevilo od doby jeho vzniku (v roce 2004) občanské sdružení Podněty.cz, které iniciovalo několik návrhů ohledně areálu. Předseda výboru občanského sdružení pravidelně upozorňuje zastupitelstvo města na problémy spojené s areálem. Sdružení má v současné době 40 členů (i z jiných měst a obcí) a principem činnosti je podle vlastního prohlášení „zvýšit vliv obyvatel a hostů Českého Krumlova

na mravy a moudré hospodaření institucí veřejné a státní správy“. Hlavním projektem občanského sdružení je zřízení veřejně přístupné Národní databáze občanských podnětů (dále jen NDOP) na internetovém serveru www.podnety.cz, který umožňuje vkládat návrhy a informace. Má politikům a úředníkům zajistit dostatek informací od spoluobčanů a institucím tak šetřit čas a peníze. Má přispět k dosažení vyššího podílu obyvatel na správě obcí a krajů. NDOP má být souborem internetových databází podnětů obyvatel a hostů jednotlivých měst a obcí Česka. Od 1. 5. 2004 se technologie NDOP zkouší - ke dni 18. 7. 2008 na vzorku více než 2300 podnětů (vzor a formulář podnětu v Příloze č. 4). V databázi je 824 podnětů pro Český Krumlov, z toho se přes dvacet podnětů týká přímo areálu kasáren. Přínos sdružení tkví v tom, že umožňuje občanům adresně zveřejňovat své připomínky a návrhy ohledně kasáren. Na existenci podnětu systém upozorňuje kompetentní instituce. Upozornění je základem pro to, aby se jím příslušný úřady či osoby zabývaly.⁵

Revitalizace kasáren se stala jednou z priorit rozvoje v novém strategickém plánu zpracovaném v roce 2008 a je též zařazena v Akčním plánu pro období 2009 – 2011. Veřejnost měla možnost se vyjádřit při veřejném projednání těchto dokumentů.

5.2.4 Analýza role veřejnosti

Pro analýzu zapojení veřejnosti použiji, stejně jako v prvním případě, typologii mechanismů z druhé kapitoly (Tabulka 1). Použitím hierarchie stupňů zapojení třídím mechanismy do tříd komunikace, konzultace a participace, přičemž a dále rozlišuji jejich typy.

1. Komunikace:

- *Typ 1 – standardní informační mechanismy:* V tomto případě se zastupitelstvo omezilo pouze na zveřejnění několika zpráv o projektových záměrech v **tisku a na internetu**. Další dostupné informacemi jsou usnesení zastupitelstva zveřejněná na **úřední desce**. Vize města o plánované výstavbě byla občanům představena již jako schválený projektový záměr. V místním deníku byl v říjnu

⁵ Dne 20. 7. 2007 byl se starostou města Český Krumlov dohodnut způsob využití projektu NDOP s cílem podpořit kampaň, která má občany seznámit s možností podávat podněty touto cestou a zejména zapojit kompetentní úředníky a realizovat touto cestou konstruktivní dialog s občany.

2008 uveden rozhovor se starostou města, ve kterém se mimo jiné zmínil o záměrech v areálu a přípravách na výstavbu.

2. Konzultace:

- *Typ 7 – vyjádření občana:* Ačkoliv občané projevovali snahu se podílet na plánování projektu, město o jejich názor neprojevovalo zájem a neiniciovalo žádné samostatné mechanismy pro tuto formu zapojení. Občané proto využili možnosti občanského sdružení pro informování svých zástupců o svých připomínkách pomocí podnětů. Někteří iniciátoři podnětů (výbor občanského sdružení Podněty.cz) uvedli, že zastupitelstvu navrhovali řešení písemně svým vlastním jménem. Jaký vliv tyto připomínky měli, se posuzuje jen těžko.

3. Participace

- *Typ 4 – zasedání zastupitelstva:* Participační mechanismy nebyly použity záměrně pro tento projekt. Jediným participačním procesem, který byl teoreticky umožněn je čtvrtý typ, čili tradiční zasedání s možností přispívat do diskuze na jednání o změně regulačního plánu na zasedání zastupitelstva. Vzhledem k tomu, že není předem jistý vliv řadového občana (který nemá v areálu žádná vlastnická práva) na rozhodnutí, je tento mechanismus na hranici konzultace a participace.

Hodnocení

V projektování revitalizace kasáren byla ochota zastupitelstva města podílet se na rozhodnutí s občany velmi nízká (porovnání v Tabulce 5). Zastupitelstvo neposkytlo občanům žádné nadstavbové možnosti zapojení, jako je například průzkum veřejného mínění nebo anketa, které by mohly být přínosné.

Tabulka 5: Použité typy mechanismů zapojení v případě 2

	Typ mechanismu zapojení veřejnosti						
	1	2	3	4	5	6	7
1. stupeň (komunikace)	ANO	NE	NE				
2. stupeň (konzultace)	NE	NE	NE	NE	NE	NE	ANO
3. stupeň (participace)	NE	NE	NE	ANO*	NE	NE	

* Použití mechanismu nebylo spojeno se záměrným projednáním projektu s veřejností. Šlo o jednání zastupitelstva, které je ze zákona veřejné.

Zdroj: Autorka

6 DISKUZE ZPŮSOBU A ÚČINNOSTI ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Možnosti zapojení veřejnosti do rozhodování v České republice rozpracované ve čtvrté kapitole dokazují minimálně teoretickou možnost uplatnění základních tříd používané typologie mechanismů zapojení veřejnosti (viz Tabulka 1). Legislativa stanoví základní přísun informací občanovi a stejně tak upravuje i některé způsoby projevu postojů a názorů občana svým zástupcům. Participativní část mechanismů je v zásadě umožněna prostřednictvím několika různých procesů. V těchto procesech je často určující iniciativita jak občanů, tak jejich zástupců. Toto koresponduje i s teorií zapojení veřejnosti, která hovoří nejen o vzájemné výměně informací, ale i o její úplnosti, pravdivosti a transparentnosti procesu (Taylor, 1995). Jednotlivé procesy by ale neměly fungovat jako izolované mechanismy a spíše by se měly vzájemně doplňovat. Využít více stupňů a typů zapojení mohou například občanská sdružení, která mají v zásadě konzultační funkci, avšak za jistých okolností se mohou stát i silou ovlivňující rozhodování ve správním řízení. Mohou se také stát prostředníkem a plnit i komunikační funkci a předávat širší veřejnosti informace o záměrech, činnosti atp. od volených zástupců. Rámec, který tvoří česká legislativa tím, že umožňuje uplatnění prostředků ve všech třídách mechanismů, splňuje předpoklad o dostatečném prostoru pro uplatnění participativní demokracie.

Zkoumané případy zapojení veřejnosti v praxi řeší dva velmi odlišné problémy v jednom městě v relativně stejném období. Ačkoliv projekty jsou v zásadě odlišné, v otázce zapojení veřejnosti vykazují podobné charakteristiky. Je zcela zřejmé, že ani jeden z projektů ve fázi plánování zastupitelé reálně nepřipravovali spolu s občany. Oba projekty však zasahují do života obce, jednak náklady na realizaci, jednak specifickou funkcí. Systémového řešení parkování a dopravy ve městě (případ 1), je infrastrukturní problém, který se týká všech obyvatel města téměř bez rozdílu. Případ 2 o revitalizaci bývalých kasáren zase předpokládá realizaci rozsáhlého projektu, který významně ovlivní život v části města a bude vyžaduje velké finanční prostředky, změnu územního plánu a další rozhodnutí o směru rozvoje. Zájem veřejnosti na tom, co se v konkrétních projektových záměrech bude dít, dokazuje i činnost občanského sdružení Podněty.cz, jehož členové navrhovali prostřednictvím

elektronických podnětů a dopisů své nápady. V projektu Koncepce dopravy v klidu má na pozdější odmítnutí systému veřejností může mít svůj podíl právě absence minimální snahy vytvořit koncept na základě dohody s občanem. Je s podivem, že ve věci revitalizace sídlišť, která navazuje na koncepci dopravy v klidu (případ 1), diskuze, dotazníková šetření a dokonce návrhy architektů se na popud zastupitelstva města projednávají s obyvateli na veřejných setkáních. Ani v tomto případě nemají obyvatelé sídlišť reálný uplatnitelný mandát, avšak zdá se, že forma takovéto spolupráce nakonec vede k nalezení uspokojivého řešení. Není tedy zcela jasné, proč zastupitelstvo nepoužilo podobná participační opatření v rámci plánování řešených případů.

Realizované prostředky jsou nejvíce zastoupeny bezkontaktními komunikačními mechanismy. Standardem je zveřejňování informací v tisku, na úřední desce a pomocí dálkového přístupu, čili na internetu. Používají se i jiné komunikační mechanismy, většinou specifické pro daný případ (např. možnost informovat se osobně na úřadě nebo na telefonní lince odborů). Z toho plyne, že se zastupitelstvo snaží zprostředkovat občanovi nejen informace, na které má ze zákona právo, ale i další nadstavbová sdělení pro lepší pochopení ze strany veřejnosti. V případě druhého řešeného projektu (revitalizace kasáren) se však o nadstavbové informace nejedná, zejména proto, že samo zastupitelstvo nemá konečné řešení prokazatelně zajištěno (chybějící investor). Předkládání nadstavbových informací však neznamená, že by zastupitelstvo využívalo všechny realizovatelné prostředky komunikace. Například použití informačních letáků doručovaných do každé domácnosti by mohlo být v záležitosti konkrétních projektů přínosné.

Konzultační metody jsou v řešených případech poněkud různorodější. Je tomu tak proto, že tento způsob město nerealizuje nějakými obecně zavedenými způsoby. Konzultace nemá standardizovanou podobu jako zmíněná komunikace. Zastupitelstvo používá techniky konzultace podle svého uvážení a potřeby. V obou případech zastupitelstvo konzultaci s občany podcenilo. To, že město samo nedalo prostor veřejnosti se k problému vyjádřit, vyústilo následně v petiční akce, zasílání otevřených dopisů (případ 1) a zájem občanského sdružení Podněty.cz (případ 2). Z toho plyne, že informační tok ve směru občan zastupitel sice probíhá, ale tím, že jej zastupitelstvo neorganizuje samo, může způsobit pozdější nepřiměřenou reakci občanů. Zastupitelstvo se v obou případech odkazuje na možnost veřejnosti vyjádřit se na veřejných projednání

strategických dokumentů. Jestliže město v případě komunikace záměrně duplikuje informace hned několika způsoby tak, aby se s nimi seznámilo co nejvíce obyvatel, mělo by také umožnit několika různými způsoby konzultaci, aby se maximalizoval tok informací i tímto směrem. Osvědčil se mechanismus ankety v otázce revitalizace sídlišť, která souvisí s koncepcí dopravy v klidu. V anketě měli občané možnost vyjádřit subjektivní vnímání problémů, architekt měl potom možnost zpracovat takový plán, který bude tyto problémy zohledňovat. Konzultace je prostředek, který by se právě v otázce konkrétních projektů dotýkajících se bezprostředně života obyvatel města neměl podceňovat.

Použití participačních mechanismů je nejspornější. Zastupitelstvo Českého Krumlova příliš neprojevuje zájem tyto techniky používat. To nemusí být nutně negativní. Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách (konkrétně v kap. 2), je důležité uvážit míru zapojení tak, aby byly použité mechanismy relevantní a nezdržovaly proces nebo nezatěžovaly rozpočet neúměrně k potenciálním výsledkům. Nicméně v případě zkoumaného projektu v otázce parkování a dopravy město pravděpodobně nezhodnotilo možné dopady a zvolilo nedostatečnou míru participace veřejnosti. Rozčilení občané organizující petiční akce nesvědčí o tom, že zapojení veřejnosti proběhlo správně. Občané nakonec vlastními silami dosáhli jakéhosi kompromisu, ale všechny úpravy a jednání navíc, která se konala i po dokončení systému mohla být ušetřena několika málo mechanismy umožňujícími participaci občanů. Je tedy důležité, že veřejnost má v zákoně zakotvené možnosti, které může iniciovat sama, pokud k participaci nedá podnět zastupitelstvo.

Z této diskuze vyplývá, že volení zástupci jsou v používání mechanismů zapojení veřejnosti velmi konzervativní a nepoužívají žádnou obecnou osnovu, která by svědčila o snaze promyšleně a systematicky angažovat své občany v procesu plánování a realizace projektů. V případě otázky aktivního přístupu občanů, odpověď do jisté míry závisí právě na možnostech vytvořených zástupci a zákonem. Je tedy nejisté, zda je možné předpokládat, že občané svých možností využívají, pokud jim k tomu volení zástupci nedají možnost. Vezmeme-li v úvahu, že občané v Českém Krumlově nemají ideální možnosti předložené zastupitelstvem, jejich vlastní angažovanost v občanském sdružení, petiční akce, vynucení si dodatečného veřejného setkání v případě koncepce dopravy a nakonec i aktivní spolupráce v případě anket o revitalizaci sídlišť svědčí o jejich uvědomělosti a o zájmu o věci veřejné.

7 ZÁVĚR

Již v teoretické části této práce bylo demonstrováno, že zapojení veřejnosti do procesů spojených s plánováním, přípravou a realizací projektů různého významu je velice komplikovanou záležitostí. Byly zde uvedeny názory několika autorů, které se často velice rozcházejí. Širším zkoumáním prací teoretiků se ukazuje, že jde spíše o problém míry a způsobu použití participativní demokracie. Skepticismus z větší části pramení z nedůvěry ve schopnost společnosti tento prostředek využívat konstruktivně. Práce do značné míry řeší právě onu konstruktivnost, avšak v současném prostředí českého města.

Pro dosažení cíle práce bylo třeba nejprve vymezit pojmy a nalézt typologii mechanismů, která by napomohla hodnocení zapojení veřejnosti. Rozdělení zapojení veřejnosti na třídy mechanismů podle toku informací je logická a praktická. Typologie mechanismů navíc třídy mechanismů řadí hierarchicky, podle stupně úrovně zapojení. Funkci této typologie jsem ověřila na roztřídění mechanismů zakotvených v české legislativě. České zákony zaručují možnost použití všech tříd mechanismů.

Shrnutím výsledků jsem zjistila, že problémem v aplikaci technik je samotné zastupitelstvo, které není v tomto ohledu příliš aktivní a nepostupuje systematicky. Nepotvrdilo se mé očekávání, že zastupitelstvo při plánování a realizaci používá všech stupňů zapojení veřejnosti a že při zapojování veřejnosti postupuje systematicky (např. podle doporučení Ministerstva pro místní rozvoj). Tato zjištění určují odpověď na výzkumnou otázku: *„Jakou podporu a prostor k participaci v případě konkrétních projektů poskytuje občanům Českého Krumlova zastupitelstvo města?“*

Aplikaci mechanismů zapojení veřejnosti v Českém Krumlově brzdí nezkušenost volených zástupců v jejím používání. Přitom jsou to právě volení zástupci, kteří by měli nabídnout občanům možnost, jak ovlivnit proces plánování. A ačkoliv si českokrumlovské zastupitelstvo uvědomuje důležitost zapojení veřejnosti (záměr účastnit se v budoucnosti Místní Agendy 21), je zatím úroveň zastupitelstvem iniciované spolupráce s občany nízká. Město ji ve zkoumaných projektech podporuje jen minimálně nad rámec mechanismů, které jim ukládá zákon (povinně veřejná jednání zastupitelstva, zveřejňování informací).

Účinnost zapojení veřejnosti je velice relativní a záleží na vlastní aktivitě občanů, která je závislá na míře osobního zájmu. S tím souvisí druhá výzkumná otázka práce:

„Využívají občané města aktivně možnosti zapojení do procesu plánování a realizace projektů?“

Předpoklad, že občané Českého Krumlova nevyužívají všechny stupně zapojení, které jsou jim umožněny se nepotvrdil. Veřejnost naopak projevila snahu o zapojení nad rámec možností, které jim nabídlo zastupitelstvo využitím vyjádření občana (petice, otevřené dopisy).

Odpověď na třetí výzkumnou otázku: *„Jaké výsledky účast veřejnosti přinesla?“*, určují i odpovědi na předchozí dvě otázky. Úroveň zapojení veřejnosti ovlivnilo hlavně zastupitelstvo poskytovanými možnostmi. Ty neposkytly občanům příliš mnoho prostoru ovlivnit konečnou podobu projektů. Jedinou výjimkou, kdy město s občany spolupracuje, je projekt revitalizací sídlišť navazující na koncept dopravy. Podoba plánu revitalizace sídlišť je výsledkem dialogu s veřejností. Nicméně, i přes malý počet použitých mechanismů úspěchem vlastní aktivity občanů byla síla změnit již schválenou koncepci dopravy pomocí mechanismů vyjádření občana. Tímto se potvrdila hypotéza, že způsob a průběh zapojení veřejnosti ovlivňuje konečnou podobu projektů.

Vzhledem k tomu, že jediným opravdu konceptuálně řešeným procesem zapojení veřejnosti je pokračující revitalizace sídlišť, bylo by zajímavé sledovat další postupy a vývoj technik používaných zastupitelstvem. Případně zjistit, zda se zastupitelstvo v případech pozitivních zkušeností odváží aktivněji zapojovat své občany i do jiných projektů.

Tato práce odhalila i problém samotné koncepce zapojení veřejnosti do procesů. Neexistence obecné typologie mechanismů, nedostatek praxe v České republice a neznalost nástrojů zpomaluje další vývoj občanské společnosti, ve které by fungovaly principy participativní demokracie. Zde použitá typologie mechanismů, která je jen jakýmsi základním dělením způsobů zapojení, uvádí hned několik technik, jež se v České republice nepoužívají často. Jedná se zejména o nezávislé skupiny, studijní okruhy veřejnosti a občanské komise zaměřené na řešení různých záměrů, které by měly možnost ovlivnit proces. Proto by dalším krokem v této problematice mohlo být vytvoření ucelené, ale detailní koncepce zapojení veřejnosti citlivé k českému prostředí,

která by nabízela nové možnosti inspirované úspěšnými příklady ze zahraničí. Neměla by být jednostranným návodem pro zastupitelstva, jak zapojit občany, ale měla by se zaměřit i na mechanismy, které může podnítit veřejnost.

Přínosná by mohla být i evidence a evaluace způsobů zapojení veřejnosti, aby v budoucnu koncepce zapojení veřejnosti a používání mechanismů dosahovalo větší efektivity. Přitom by se nemělo zapomínat na výchovu občana ke spolupráci - aktivní a informovaný občan je základním předpokladem pro úspěšné fungování participativní demokracie.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ INFORMACÍ

- ABEL, T. D., STEPHAN, M. (2000): The Limits of Civic Environmentalism. *American Behavioral Scientist*, 44, č. 4, s. 614–628.
- ALEXANDER, E. R. (1995): *How Organisations Act Together: Interorganizational Co-ordination in Theory and Practice*. Gordon and Breach, Luxemburg, 384 s.
- ALLMENDINGER, P. (2002) *Planning Theory*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- ALLMENDINGER, P., TEWDWR-JONES, M. (2002): The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions. *Space and Polity*, 6, č. 1, s. 5 – 24.
- ARNSTEIN, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, č. 3, s. 216–224.
- BERMAN, E., BURSÍKOVÁ, I., JEŘÁBEK, H. (2002): *Sedm kroků k zapojení veřejnosti*. Agora CE, Praha, 94 s.
- CABADA, L., KUBÁT, M. a kol. (2004): *Úvod do studia politické vědy*. 2. vydání, Praha, 494 s.
- COAFFEE, J., HEALY, P. (2003): „My Voice: My Place“: Tracking Transformations in Urban Governance. *Urban Studies*, 40, č. 10, s. 1979 – 1999.
- ČSÚ (2003): *Sčítání lidu, domů a bytů 2001*. Praha, 286 s.
- ČSÚ (2009): *Výsledky voleb*. <<http://www.volby.cz/>>
- DAVIS, G. (1996): *Consultation, Public Participation and the Integration of Multiple Interest into Policy Making*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- DAVOUDI, S. (2006): The evidence – policy interface in strategic waste planning for urban environments: the „technical“ and the „social“ dimensions. *Environment and Planning*, 24, č. 5, s. 681 – 700.
- DAVOUDI, S., HEALY, P. (1995): City Challenge: Sustainable Process or Temporary Gesture? *Environment and Planning. Government and Society*, 13, č. 1, s. 79 – 95.
- DAY, D. (1997): Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature*, 11, č. 3, s. 421–434.

- GLASS, J. J. (1979): Citizen participation in planning: The relationship between objectives and techniques. *Journal of the American Planning Association*, 45, č. 2, s. 180-189.
- GROSPÍČ, J. a kol. (1998): Úvod do regionálních věd a veřejné správy. CODEX BOHEMIA, Praha, 211 s.
- HAVEL, V. (1999): Myšlenky Václava Havla a koncept občanské společnosti. http://obcan.ecn.cz/docs/projev_havel.doc
- HEALEY, P. (1993): The communicative work of development plans. *Environment and Planning*, 20, s. 83–104.
- HEALY, P. (2003): Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, č. 2, s. 101 – 123.
- HUITEMA, D. (1998): Hazardous Decision: The Siting of Hazardous Waste Disposal Facilities in Canada and the United States. In: Coenen, H. J. M., Huitema D., O'Toole, J. (ed): *Participation and the Duality of Environmental Decision Making*. Kluwer, Dordrecht, Netherland, s. 223 – 244.
- INNES, J. (1995): Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14, č. 4, s. 183 – 189.
- IRLAND, L. C, VINCENT, J. R. (1974): Citizen Participation in Decision Making: A Challenge for Public Land Managers. *Journal of Range Management*, 27, č. 3, s. 182 – 185.
- JULIAN, D. A. et al. (1997): Citizen Participation – Lessons from a Local United Way Planning Process. *Journal of the American Planning Association*, 63, č. 3, s. 345 – 355.
- KUBEŠ, J., PERLÍN, R. (1998): Územní plánování pro geografii. Karolinum, Praha. 89 s.
- LAUBER, T. B., KNUTH, B. A. (1997): The Citizens' Perspective. *Wildlife Society Bulletin*, 25, č. 4, s. 776 - 787.
- LAWRENCE, R. L., DAEGAN, D. A. (2001): Choosing Public Participation Methods for Natural Resources: A Context-Specific Guide. *Society and Natural Resources*, 14, č. 9, s. 857–872.
- MAYER, I. et al. (1995): An evaluation of the effects of participation in a consensus conference. In: Joss, S., Durant, J. (eds): *Public participation in science:*

The role of consensus conferences in Europe. Science Museum, London, s. 109 - 124.

- NELKIN, D., POLLAK, M. (1979): Public participation in technological decisions: Reality or grand illusion? Technology Review, 81, s. 55-64.
- NEW ECONOMICS FOUNDATION, (1999): Participation works! New Economics Foundation, London, 59 s.
- PAVLÍČEK, V. a kol. (1998): Ústavní právo a státověda, I. Díl, Úvod do studia politické vědy. Praha, 365 s.
- PAVLÍČEK, V. a kol. (2008): Ústavní právo a státověda, II. Díl, Ústavní právo České republiky část 2. 2. vydání, Praha, 797 s.
- PERLÍN, R. (2007): [přednáška] Regionální rozvoj a regionální politika. Přírodovědecká fakulta, Karlova Univerzita, Praha.
- PETTS, J. (2001): Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes. Journal of Environmental Planning and Management, 44, č.2, s. 207–226.
- ROSENER, J. (1975): A cafeteria of techniques and critiques. Public Management, č. 12, s. 16-19.
- ROSENER, J. (1982): Making Bureaucrats responsive: A study of the impact of citizen participation and start recommendations on regulatory decision making. Public Administration Review, č. 7, 339 – 345.
- ROURKE, F. E. (1984): Bureaucracy, Politics and Public Policy. Little Brown, Boston.
- ROWE, G., FREWER, L. J. (2000): Public participation methods: A framework for evaluation. Science. Technology & Human Values. 25, č.1, s. 3-29.
- ROWE, G., FREWER, L. J. (2005): A Typology of Public Engagement Mechanisms. Science. Technology and Human Values, 30, č. 2, s. 251 – 290.
- SMITH, P. D., McDONOGOUH, M. H. (2001): Betone Public Participation: Fairness in Natural Recource Decision Making. Society and Natural Recources, 14, č. 3, s. 239 – 249.
- TAYLOR, M. (1995): Unleashing the Potential: Bringing Resident to the Centre of Regeneration. Joseph Rowntree Foundation, York.
- WEBLER, T. (1999): The craft and theory of public participation: A dialectical process. Journal of Risk Research, 2, s. 55-71.

- WEBLER, T. (1995): „Right“ discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. In: Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (ed): Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating models for environmental discourse. Kluwer, Dordrecht, Netherland, s. 35 – 86.
- WIEDEMANN, S. (1993): Public-participation in waste management decisionmaking-analysis and management of conflicts. Journal of Hazardous Material, 33, č. 3, s. 355-368.
- WILLIAMS, B. et al. (2001): Hierarchical Linear Model of Factors Associated with Public Participation among Residents Living near the U.S. Army's Chemical Weapons Stockpile Sites. Journal of Environmental Planning and Management, 44, č. 1, s. 41 – 65.

Dokumenty

- Česká pošta (2009): [databáze online] Informační systém o veřejných zakázkách. <http://www.isvzus.cz/usisvz/usisvz001Prepare.do>
- Českokrumlovský rozvojový fond (2008): Výroční zprávy 2004 – 2007. Účetní výkazy.
- ICOS Český Krumlov (2009): [databáze online] Zpravodaj města. <http://www.zpravodaj.krumlov.cz/index.php3?page=first>
- Katastrální úřad Český Krumlov (2009): Výpis z katastru nemovitostí.
- Město Český Krumlov (2001): Regulační plán Vyšný. <http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/2001-06.pdf>
- Město Český Krumlov (2003): Strategický plán rozvoje města Český Krumlov. 62 s. http://muck.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/strategie_2003.doc
- Město Český Krumlov (2003): Úplně znění nařízení města o placeném stání na místních komunikacích. <http://www.ckrumlov.info/docs/cz/parking012.xml>
- Město Český Krumlov (2004): Parkování v Českém Krumlově platné od 1. 5. 2004. <http://www.ckrumlov.info/docs/cz/parking000.xml>
- Město Český Krumlov (2005): Akční plán rozvoje města Český Krumlov. 49 s. http://muck.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/AP_navrh.doc
- Město Český Krumlov (2006): Územní plán města Český Krumlov, fáze III. 224 s. http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/text_cast.doc

- Město Český Krumlov (2008): Akční plán rozvoje města Český Krumlov. 149 s.
http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/Akcni_plan2008.pdf
- Město Český Krumlov (2008): Strategický plán rozvoje města Český Krumlov. 92 s.
http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/str_final.pdf
- Město Český Krumlov (2009): [databáze online] Jednání městské rady.
http://www.mu.ckrumlov.cz/rada_web/index.phtml.
- Město Český Krumlov (2009): [databáze online] Jednání městského zastupitelstva.
http://www.mu.ckrumlov.cz/zastup_web/index.phtml
- Město Český Krumlov (2009): [databáze online] Rozpočty města Český Krumlov.
<http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/2005088888888888.xml>
- Městský úřad Český Krumlov (2009): [databáze online] Úřední deska města Český Krumlov. <http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/etable.xml>
- Městský úřad Český Krumlov (2009): [databáze online] Vyhlášky a nařízení města.
http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/vyhlasky_img_new.xml
- Občanské sdružení PODNĚTY.CZ (2009). [databáze online] Národní databáze občanských podnětů. <http://podnety.cz/>
- Raven EU Advisory (2008): Průzkum spokojenosti obyvatel. Český Krumlov.
http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/vyhodnoceni.pdf
- ZUNT, V. (2005): Otevřený dopis zastupitelům města k problematice parkování. Zpravodaj.
http://www.zpravodaj.krumlov.cz/index.php3?page=showdetail&cid=web_41deb68bbe345

Zákony

- Zákon č. 83/1990 Sb. ze dne 27. března 1990 o sdružování občanů.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/699/place
- Zákon č. 85/1990 Sb. ze dne 27. března 1990 o právu petičním.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/699/place
- Zákon č. 84/1990 Sb. ze dne 27. března 1990 o právu shromažďovacím.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/699/place
- Zákon č. 23/1991 Sb. ze dne 9. ledna 1991 Listina základních práv a svobod.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/699/place

- Zákon č. 106/1999 Sb. ze dne 11. května 1999 o svobodném přístupu k informacím.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/699/place
- Zákon č. 349/1999 Sb. ze dne 8. prosince 1999 o veřejném ochránci práv.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699/place.
- Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/_s.155/701?l=129/2000
- Zákon č. 130/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelstev krajů.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/699/place
- Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/_s.155/701?l=128/2000
- Zákon č. 231/2001 Sb. ze dne 17. května 2001 o provozování televizního vysílání.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699/place
- Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/699/place
- Zákon č. 22/2004 Sb. ze dne 11. prosince 2003 o místním referendu.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699/place
- Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 o správním řádu.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/699/place
- Zákon č. 183/2006 Sb. ze dne 14. března 2006 o stavebním řádu.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/_s.155/701?l=183/2006
- Zákon č. 13/1997 ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=13%2F1997&number2=&name=&text=
- Zákon č. 100/2001 ze dne 20. února 2001 o posuzování vlivů na životní prostředí.
http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=100%2F2001&number2=&name=&text=

Další zdroje informací

AARHUSKÁ ÚMLUVA <http://www.ucastverejnosti.cz>

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD <http://www.czso.cz>

MAPY <http://maps.google.cz>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ <http://www.mmr.cz>

MÍSTNÍ AGENDA 21 <http://ma21.cenia.cz>

OBČAN V EVROPĚ <http://europa.eu.int/yourvoice/>

OBČANÉ Č. KRUMLOVA <http://www.demokracie.krumlov.cz>

OBČANSKÁ SPOLEČNOST <http://obcan.ecn.cz>

OBČANSKÉ SDRUŽENÍ PODNĚTY.CZ <http://www.podnety.cz>

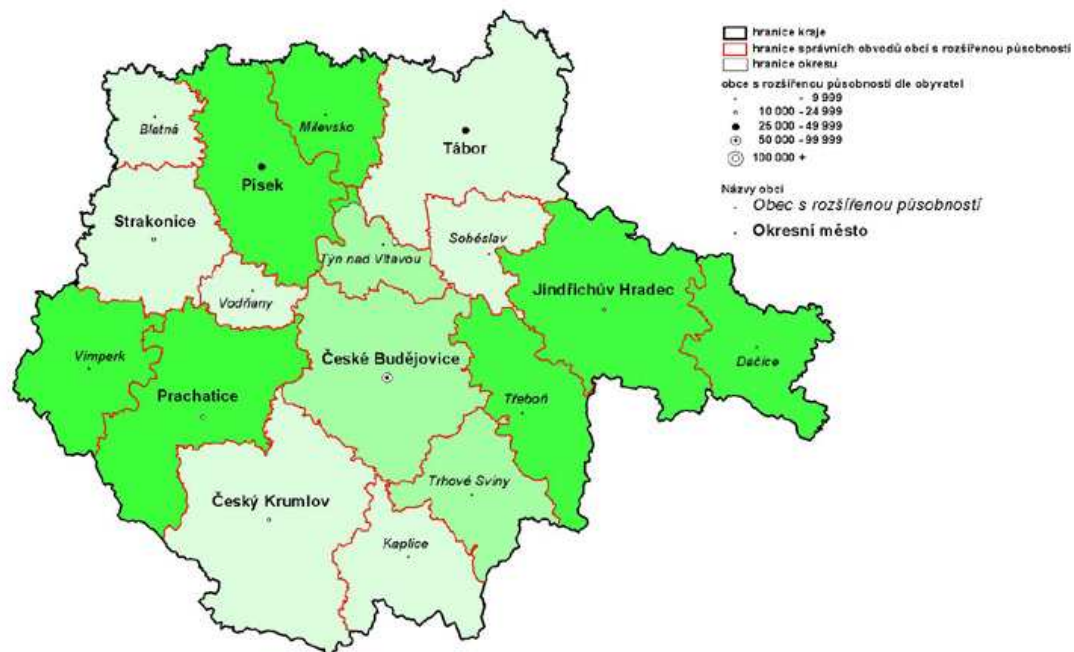
PARKOVACÍ SYSTÉMY <http://www.designa.cz>

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1	Administrativní uspořádání Jihočeského kraje
Příloha 2	Plán parkovacího systému města Český Krumlov
Příloha 3	Lokalizace areálu kasáren v Českém Krumlově
Příloha 4	Formulář a vzor podnětu v databázi NDOP

Příloha 1: Administrativní uspořádání Jihočeského kraje

Územně-administrativní uspořádání Jihočeského kraje k 1.1.2003



Zdroj: www.czso.cz

Výstup z GIS města Český Krumlov

61

Příloha 3: Lokalizace areálu kasáren v Českém Krumlově



Zdroj: www.maps.google.cz

Příloha 4: Formulář a vzor podnětu v databázi NDOP

Formulář

Č.j.podnětu si pamatujte	<input type="text" value="2009 05 13 10 31 38"/>
KDE je třeba práci vykonat	<input type="text" value="Co nejvýstižněji popište lokalitu výskytu vady,případně místo, kde je nutné s řešením začít. Např: Choceň, Nábřeží, lípa u domu č.p.205."/>
KDO má zajistit realizaci	<input type="text" value="Např.: starosta Ing. Luboš Jedlička - ODS (podatelna@mu.ckrumlov.cz)"/>
Co je nutné udělat	<input type="text" value="Napište stručný PŘÍKAZ, krátce ho zdůvodněte, uveďte informaci o dosavadním průběhu realizace. Např: zajistit odstranění suché větve. Hrozí její pád na komunikaci. Poznámka: 24.6.2007 autor podnětu na tento problém telefonicky upozornil mluvčí MÚ."/>
Podpis	<input type="text" value="Není povinný. Svoji adresu (E-mail, telefon) uveďte, pokud jste ochoten podat další vysvětlení."/>

Zdroj: www.podnety.cz

Podnět v databázi

Podnět č.:	2009 01 10 14 46 35	Úroveň realizace:	neznámá
Kde s řešením podnětu začít:	Český Krumlov, Vyšný, kasárna		
Kdo by měl o podnětu vědět:	Starosta Ing. Luboš Jedlička – ODS (podatelna@mu.ckrumlov.cz)		
Co je třeba udělat:	Při revitalizaci bývalých českokrumlovských kasáren využít nápady, které obsahuje Rozvojová strategie areálu kasáren v obci Velká Hleďsebe.		
Podpis autora podnětu:	NULL		
Doporučení:	Realizaci tohoto podnětu urychlíte, když kompetentní instituci odešlete mail: Upozorňuji na existenci podnětu http://podnety.cz/podnet-cislo-20090110144635		
Chci ohlásit úroveň realizace tohoto podnětu.			

Zdroj: www.podnety.cz